

50 ANOS DE ABRIL

*Questões ambientais,
sociais e territoriais*

Organização

MÓNICA TRUNINGER

ROBERTO FALANGA

JOÃO MORAIS MOURATO

LUÍSA SCHMIDT

ROSÁRIO OLIVEIRA



ICS

50 Anos de Abril

Questões ambientais,
sociais e territoriais

ORGANIZAÇÃO

Mónica Truninger
Roberto Falanga
João Morais Mourato
Luísa Schmidt
Rosário Oliveira

ICS

Imprensa
de Ciências
Sociais

Instituto de Ciências Sociais
da Universidade de Lisboa

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa – Portugal
Telef. 21 780 4700 – Fax 21 794 0274

www.ics.ulisboa.pt/imprensa
E-mail: imprensa@ics.ul.pt

Instituto de Ciências Sociais – Catalogação na Publicação

50 Anos de Abril : questões ambientais, sociais e territoriais / org. Mónica
Truninger, Roberto Falanga, João Morais Mourato, Luísa Schmidt, Rosário Oliveira.
– Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2024. –
978-972-671-804-8
978-972-671-805-5 – PDF

Revolução de 25 de Abril
Cidadania
Política do ambiente - Portugal
Questões sociais
Ordenamento do território - Portugal
CDU 50



Este livro teve o apoio do grupo de investigação SHIFT:
Ambiente, Território e Sociedade



© Instituto de Ciências Sociais, 2024

Capa e ilustração: Rui Rasquinho
Projeto gráfico: Aresta Criativa – Artes Gráficas, Lda.
Revisão: Soares de Almeida
Impressão e acabamento: Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.
Depósito legal: 540131/24
1.ª edição: dezembro de 2024

Índice

Índice de figuras, quadros e imagens	9
Autores	13
Introdução	19
<i>Mónica Truninger, Luísa Schmidt, João Morais Mourato, Roberto Falanga e Rosário Oliveira</i>	

PARTE 1

Questões ambientais em 50 anos de Abril

Capítulo 1	
Áreas protegidas – trajetórias da conservação da natureza em Portugal	37
<i>João Guerra, Luísa Schmidt e David Travassos</i>	
Capítulo 2	
Energia solar descentralizada: 50 anos de políticas públicas	79
<i>Sofia Ribeiro</i>	
Capítulo 3	
A energia comunitária em construção – um caso de democracia em Portugal?	107
<i>Vera Ferreira</i>	
Capítulo 4	
«A tua política é o trabalho [...] O teu único jogo deve ser a pesca»: o trabalho na pesca desde o Estado Novo à emergência climática.	135
<i>Joana Sá Couto</i>	

PARTE 2
Questões sociais em 50 anos de Abril

Capítulo 5	
O Estado social que a Constituição abriu e as sementes de Estado ambiental que ainda esconde	157
<i>Ricardo Moreira</i>	
Capítulo 6	
A paz, o pão, ..., saúde, educação: a habitação, a grande ausência do Estado social democrático	179
<i>Simone Tulumello e Luisa Rossini</i>	
Capítulo 7	
50 anos de construção de uma democracia participativa em matérias ambientais.	199
<i>Ana Delicado e Jussara Rowland</i>	
Capítulo 8	
Cidadania e participação nos últimos 50 anos em Portugal: a consolidação democrática entre as urnas e a rua	219
<i>Roberto Falanga, José Duarte Ribeiro e João Moniz</i>	

PARTE 3
Questões territoriais em 50 anos de Abril

Capítulo 9	
50 anos de (in)definição regional: convergências e conflitos de governança territorial em Portugal	247
<i>João Morais Mourato, Inês Gusman e André Pereira</i>	
Capítulo 10	
Variadas crises do sistema agrícola alentejano.	273
<i>Kaya Schwemmlin</i>	
Capítulo 11	
Alimentar as cidades de modo sustentável e saudável é preciso: das hortas urbanas ao sistema alimentar metropolitano.	299
<i>Rosário Oliveira</i>	

Índice de figuras, quadros e imagens

Figuras

1.1	Régua cronológica (1970-1973)	42
1.2	Dez expressões utilizadas na Assembleia Nacional sobre conservação da natureza (1970-1974).	43
1.3	Régua cronológica (1974-1985)	45
1.4	Dez expressões sobre conservação da natureza e áreas protegidas (AP) na Assembleia Constituinte e da República (1974-1985) . . .	48
1.5	Régua cronológica (1986-1994)	51
1.6	Dez expressões utilizadas na Assembleia da República (AR) associadas à conservação da natureza e áreas protegidas (1986-1994)	52
1.7	Régua cronológica (1995-2009)	56
1.8	Dez expressões utilizadas na Assembleia da República sobre conservação da natureza e áreas protegidas que mais se associam ao período de 1995-2009.	58
1.9	Régua cronológica (2010-2016)	62
1.10	Dez expressões na Assembleia da República sobre conservação da natureza e áreas protegidas (2010-2016)	64
1.11	Régua cronológica (2017-2024)	68
1.12	Dez expressões sobre conservação da natureza utilizadas na Assembleia da República (2017-2024)	69
2.1	Produção anual de energia em Portugal em anos selecionados . .	84
2.2	Capacidade instalada anual de energia renovável em Portugal em anos selecionados.	86
2.3	Potência instalada de energia solar descentralizada em Portugal . .	96
2.4	Potencial fotovoltaico nos países europeus	98
2.5	Irradiação global e potencial de eletricidade solar em Portugal. .	99

2.6	Capacidade instalada de solar fotovoltaico em países da União Europeia até 2023	100
8.1	Participação eleitoral em Portugal desde 1976 a 2024	228
8.2	Participação política convencional em Portugal entre 2002 e 2018	229
8.3	Participação política não convencional em Portugal entre 2002 e 2018	231
9.1	As cartografias regionais de Portugal continental	256
9.2	Novo mapa NUTS II (2023)	260
10.1	Medidas, campanhas e processos de descontinuidade: Estado Novo, reforma agrária e adesão à CE	286
10.2	Variadas contestações de hoje a nível local	291
11.1	Carta de uso e ocupação dos solos	311
11.2	Pontos de distribuição e vendas de alimentos	312
11.3	Localização dos equipamentos escolares na AML	313
11.4	Modelo de um sistema alimentar local e a sua estrutura de governança	320

Quadros

3.1	Distribuição das iniciativas de acordo com o tipo de ator	126
9.1	Eixos dicotómicos identificados na análise temática	262
9.2	Distribuição de posições relativamente aos eixos dicotómicos	263
10.1	Número de explorações, SAU e variações 2009-2016	276
11.1	Número máximo estimado de refeições a fornecer por ano letivo na AML	313

Imagens

1.1	Publicações diversas sobre áreas protegidas e conservação da natureza (1978-1992).	38
2.1	Instalação de painéis solares fotovoltaicos em telhados residenciais	80
3.1	Cartaz de apresentação do projeto «Culatra 2030 – comunidade energética sustentável», ilha da Culatra, 19 de julho de 2023	108
4.1	Manifestação de rua no Dia do Trabalhador em Sesimbra	136
5.1	Os jovens têm-se manifestado pelo clima, mas também por direitos sociais	158

6.1	Ocupações no PREC e hoje	180
7.1	Comissão de Luta Antipoluição do Alviela – Saúde sim, poluição não!.	200
8.1	«Casas SAAL são de pedra e cal».	220
9.1	Cartazes de campanha – referendo sobre regionalização 1998 . .	248
10.1	Agricultura de subsistência no litoral alentejano.	274
11.1	Horta urbana na Alta de Lisboa (2016)	300

Autores

Ana Delicado é socióloga, doutorada pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (2006). É atualmente investigadora principal do ICS-ULisboa e professora auxiliar convidada no Instituto Superior Técnico. Prestou provas de habilitação para o exercício de funções de coordenação científica em 2023. Trabalha principalmente na área dos estudos sociais de ciência, sobretudo em três áreas: relação ciência-sociedade; ambiente, alterações climáticas e energia; tecnologias digitais. É docente em vários programas doutorais e tem desenvolvido múltiplas atividades de envolvimento do público com as ciências sociais.

André Pereira é doutorando em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável no ICS-ULisboa. Desenvolve investigação sobre ordenamento do território e as suas relações com as políticas de ação climática, sendo o seu projeto de doutoramento focado na monitorização destas políticas no contexto institucional da Área Metropolitana de Lisboa.

David Travassos integra a equipa do ICS-ULisboa no projeto «ODS-local – Plataforma Municipal dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável», tendo participado, desde 2005, em diversos projetos do Observa. Entre outras publicações, foi coordenador e coautor da coleção «Passos na Área Protegida» (Norte, Centro, Sul e Ilhas), do *Guia do Rio Tejo – Desde a Nascente até à Foz*, do *Guia dos Parques, Jardins e Geomonumentos de Lisboa*, do *Guia do Parque Florestal de Monsanto* e do *Guia do Concelho de Almodôvar – Território da Antiga Escrita do Sudoeste*.

Inês Gusman é investigadora pós-doutoral do Departamento de Geografia da Universidade de Santiago de Compostela (USC). Investiga a relação entre as identidades dos territórios, os espaços políticos e as dinâmicas de cooperação intermunicipais e transfronteiriças. É doutorada em Desenvolvimento Regional (USC) e licenciada em Economia, conta com especializações ao nível de mestrado nas áreas do turismo urbano e do planeamento territorial. É autora de várias publicações em revistas e livros científicos sobre temas relacionados com as relações transfronteiriças, a escala regional do ordenamento do território e a gestão pública do património cultural.

João Guerra é sociólogo, doutorado em ciências sociais, e investigador auxiliar no ICS-ULisboa. Nesta instituição é vice-coordenador do SHIFT, docente no Programa de Doutoramento em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável e ainda no Mestrado Design para a Sustentabilidade. Para além disso, é professor convidado de Sociologia do Ambiente no Instituto Universitário de Lisboa (Iscte-IUL). Desde 2018, é membro eleito da comissão coordenadora da Secção Ambiente e Sociedade da Associação Portuguesa de Sociologia.

João Moniz é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Aveiro. Atualmente é investigador de pós-doutoramento no ICS-ULisboa, a trabalhar sobre o tema das inovações democráticas e da participação cidadã na governação e na definição de políticas públicas, no âmbito do projeto «Inclusive Citizenship in a World in Transformation: Co-Designing for Democracy». O seu percurso inclui várias participações em projetos de investigação nacionais e internacionais.

João Morais Mourato é investigador auxiliar e docente no ICS-ULisboa. Arquiteto (FA-UTLisboa) e PhD em Town Planning (Bartlett School-UCL). A sua investigação e docência centram-se na intersecção entre as áreas do ordenamento do território e das alterações climáticas. Investiga, em particular, a dinâmica de aprendizagem, adaptação e inovação institucional e governança territorial. Neste contexto, é atualmente consultor da Direção-Geral do Território -- Ministério da Coesão Territorial e da Área Metropolitana de Lisboa.

No ICS-ULisboa é vice-coordenador do Observa e vice-coordenador do SHIFT – Grupo de Investigação Ambiente, Território e Sociedade.

Joana Sá Couto é antropóloga, mestre em Estudos de Ambiente e Sustentabilidade e doutoranda em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável no ICS-ULisboa. Tem feito trabalho etnográfico nas comunidades piscatórias de Setúbal e Sesimbra, com foco em questões sobre o conhecimento local e o trabalho na relação com a natureza. Os seus interesses pessoais e profissionais incidem sobre questões de justiça, dignidade e sustentabilidade, presentes na sua escrita e envolvimento no terreno.

José Duarte Ribeiro é investigador de pós-doutoramento no ICS-ULisboa, no âmbito do projeto Horizon Europe «INCITE-DEM – Inclusive Citizenship in a World in Transformation: Co-Designing for Democracy». Doutorou-se em Sociologia na Middle East Technical University, em Ancara (2023), com uma investigação sobre movimentos sociais no campo e resistência rural no contexto de autoritarismo da Turquia atual. Foi professor e investigador no Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Ancara entre 2018 e 2023. É editor-chefe da revista *RIVAR* da Universidade de Santiago do Chile (USACH) e faz parte do comité executivo da Sociedade Europeia de Sociologia Rural (ESRS).

Jussara Rowland é investigadora de pós-doutoramento no ICS-ULisboa. Doutorada em Sociologia, tem trabalhado em vários projetos nacionais e internacionais, destacando-se o «CONCISE Communication role on perception and beliefs of EU Citizens about Science» e o «CO₂ Geological Pilots in Strategic Territories – PilotSTRATEGY», ambos financiados pela Comissão Europeia. É professora auxiliar convidada no Instituto Superior Técnico e em diversos cursos de pós-graduação. Os seus interesses de investigação incluem as metodologias participativas, as tecnologias digitais e a comunicação de ciência.

Kaya Schwemmlin é doutoranda no Programa de Doutoramento em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável na Universidade de Lisboa. Submeteu recentemente a sua tese de

doutoramento intitulada «On Farmers, Agrifood Systems and Food Sovereignty in the Alentejo Litoral region: a Peasant-based Nexus Approach to Agrarian Transitions» financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia. É também investigadora no projeto «Diagnóstico Rural de Odemira» do Grupo de Ação e Intervenção Ambiental (GAIA) que foi desenvolvido em parceria com o ICS-ULisboa. É ativista pelo «Juntos pelo Cercal» e «Protege Alentejo», onde explora questões relacionadas com a problematização da transição energética.

Luisa Rossini é doutorada em Planeamento Urbano e Regional (2016/17, Universidade de Palermo – TU Berlin) e, desde 2020, trabalha como investigadora pós-doutoral no ICS-ULisboa. A sua tese de doutoramento foca-se na recuperação insurgente de espaços públicos urbanos em Berlim e Roma. Foi membro do SqEK, contribuindo para «The Urban Politics of Squatters’ Movements» (2018). Atualmente, estuda os movimentos sociais pelo direito à habitação em Barcelona e é *co-chair* do Center of European Studies Research Network on Social Movements desde 2022.

Luísa Schmidt é socióloga e investigadora coordenadora do ICS-ULisboa, onde coordena o Observa – Observatório de Ambiente, Território e Sociedade, e faz parte da comissão científica do doutoramento interdisciplinar em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável, no qual leciona. Para além disso, é membro do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável e do Grupo de Trabalho sobre Sustentabilidade dos EEAC (European Environment and Sustainable Development Advisory Councils).

Mónica Truninger é socióloga, doutorada em Sociologia pela Universidade de Manchester e investigadora principal do ICS-ULisboa. É a coordenadora nacional de vários projetos internacionais que versam sobre o consumo alimentar sustentável, frescura alimentar, pobreza e insegurança alimentares, práticas dos consumidores em relação ao manuseamento seguro de alimentos. Coordena o SHIFT – Grupo de Investigação Ambiente, Território e Sociedade do ICS-ULisboa desde 2019.

Ricardo Moreira, engenheiro florestal e dos recursos naturais, mestre em Economia e Políticas Públicas, apresentou a sua tese de mestrado sobre trabalhadores temporários, desigualdade e baixos salários. Integra o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e Segurança Social e foi responsável pela elaboração de vários relatórios de acompanhamento do Acordo sobre Retribuição Mínima Mensal Garantida (2017/2018). Atualmente é doutorando do ICS-ULisboa na área das alterações climáticas e políticas de sustentabilidade, onde trabalha sobre o impacto da transição para uma economia de baixo carbono nos rendimentos dos trabalhadores e do contributo dos sistemas de segurança social para facilitar uma transição justa.

Roberto Falanga é investigador auxiliar no ICS-ULisboa e membro das equipas de investigação de vários projetos internacionais. A sua investigação foca-se nas inovações democráticas em políticas públicas. Tem publicações sobre temas relacionados com participação cívica, sustentabilidade e desenvolvimento urbano em revistas nacionais e internacionais. É docente e coordena unidades curriculares em cursos doutorais e de mestrado sobre métodos de investigação, participação e justiça social. É ainda perito internacional pela Comissão Europeia sobre inovações democráticas e participação cívica.

Rosário Oliveira é arquiteta paisagista, com doutoramento europeu em Artes e Técnicas da Paisagem, investigadora auxiliar no ICS-ULisboa, no grupo de investigação SHIFT – Ambiente, Território e Sociedade, e docente no doutoramento em Ciências da Sustentabilidade da Universidade de Lisboa. A sua investigação procura responder aos desafios sociais através de processos transformativos que integrem a ciência, as políticas públicas e a ação, com destaque para o planeamento dos sistemas alimentares, numa perspetiva de ordenamento do território, e a gestão para a conservação da biodiversidade associada à conectividade ecológica em contexto de alterações climáticas. É co-cordenadora da FoodLink – Rede para a Transição Alimentar na Área Metropolitana de Lisboa e diretora não executiva da Rewilding Portugal.

Simone Tulumello, investigador auxiliar em geografia humana no ICS-ULisboa, é presidente da Comissão de Ética no ICS-ULisboa e membro da direção da Associação Portuguesa de Economia Política.

A sua investigação, na fronteira entre geografia humana, estudos urbanos, economia política e planeamento, debruça-se sobre a questão da urbanização em contextos semiperiféricos: política e políticas da habitação; violência e segurança urbana; financeirização e desenvolvimento desigual; imaginários urbanos. Entre os seus livros recentes, contam-se *Habitação para além da «Crise»* (Tigre de Papel, 2024) e *Urban Violence: Security, Imaginary, Atmosphere* (com Andrea Pavoni, Lexington, 2023).

Sofia Ribeiro é doutoranda em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável no ICS-ULisboa. O seu trabalho de investigação centra-se nas mudanças sociais numa sociedade em transição energética, com foco na difusão da energia solar descentralizada e em contexto residencial. Os seus principais interesses de investigação centram-se na democratização do acesso à energia, na justiça energética através da descentralização da produção, gestão e partilha de energia renovável nas comunidades, na comunicação de ciência e na educação ambiental.

Vera Ferreira é doutoranda em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável no ICS-ULisboa, onde integra o GI SHIFT. O seu projeto de tese intitula-se «A transição energética em Portugal no horizonte 2050: uma análise à luz do conceito de democracia energética» e os seus atuais interesses de investigação incluem a democracia energética, a energia renovável comunitária e as transições energéticas justas. É mestre em Relações Internacionais (2017), especialidade de Estudos da Paz e da Segurança, e licenciada em Relações Internacionais (2015) pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Mónica Truninger
Luísa Schmidt
João Morais Mourato
Roberto Falanga
Rosário Oliveira

Introdução

Em 2024 celebram-se os 50 anos do 25 de Abril de 1974, data marcante que assinala o início do atual regime democrático em Portugal. Este marco histórico, conhecido como Revolução dos Cravos, simboliza a libertação de um prolongado regime autoritário e o restauro da democracia, refletindo o desejo popular por liberdade, justiça e igualdade.

No rescaldo da revolução foi votada, a 2 de abril de 1976, a Constituição da República Portuguesa. Este documento fundamental consolidou os ideais de Abril e estabeleceu as bases para uma sociedade mais equitativa, comprometida com os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável. A Constituição da República Portuguesa de 1976 é um reflexo da vontade coletiva de construir «um país mais livre, mais justo e mais fraterno», tal como mencionado no seu preâmbulo. A Constituição apela à defesa da independência nacional, à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, ao estabelecimento dos princípios democráticos e ao assegurar do Estado de direito. Consagra também o direito ao ambiente e à qualidade de vida para todos, destacando a importância de uma convivência harmoniosa entre o desenvolvimento socioeconómico e a proteção do ambiente.

Para além da celebração dos 50 anos após o 25 de Abril de 1974, é ainda importante frisar que a 23 de março de 2022 se dá a passagem

para um novo marco na história, uma vez que a partir dessa data passámos a contabilizar mais anos vividos continuamente em democracia do que em ditadura. Assim, torna-se pertinente fazer uma análise crítica e reflexiva das principais transformações resultantes da consolidação da liberdade e da democracia em Portugal. Quais as expectativas cumpridas? Que mudanças significativas foram realizadas? É igualmente necessário considerar as promessas que ficaram por cumprir e até alguns retrocessos que acabaram por se verificar, à luz das intenções de Abril. Esta análise crítica é crucial para compreender avanços, recuos ou inércias que caracterizam a sociedade portuguesa contemporânea.

No entanto, mais do que convidarmos o leitor a fazer connosco uma análise dicotómica da realidade assente em avanços-recuos, atraso-progresso ou modernidade-tradição, consideramos mais relevante refletir sobre o desenvolvimento de um país a várias velocidades e tempos, com diferentes matizes, que moldam as dinâmicas e as configurações socioterritoriais. Apesar de o texto pioneiro de Adérito Sedas Nunes, publicado na *Análise Social* em 1964, sobre a sociedade portuguesa dualista em evolução não perder atualidade e pertinência analítica, sobretudo à macroescala do país, o que é certo é que encontramos uma realidade mais matizada e heterogénea nas microescalas. Como aponta Renato Miguel do Carmo numa reflexão recente baseada no célebre artigo de Sedas Nunes sobre o Portugal dual:

Todavia, apesar da persistência das dualidades, identifica-se, simultaneamente, um país em *puzzle* pautado por fortes dinâmicas de diferenciação social, económica e cultural. Sobretudo quando se aponta para a microescala, emerge uma complexa heterogeneidade social na qual despontam múltiplos fatores de inovação e até de reinvenção. Este Portugal heterogéneo que engrandece e ganha escala numas áreas, mas que, infelizmente, vai também perdendo algum fulgor em certos territórios, coexiste com a perpetuação e a reconfiguração dos dualismos estruturais. [Carmo 2023, 705-706]

Ignorar os dualismos estruturais será, portanto, uma tarefa árdua e porventura despropositada para os analistas da sociedade portuguesa; contudo, quando nos focamos nas questões ambientais e socioterritoriais à microescala, somos obrigados a ampliar a perspetiva para

abarcam ambivalências e paradoxos. É por isso que o contributo do grupo de investigação SHIFT – Ambiente, Território e Sociedade do ICS-ULisboa é particularmente importante nesta análise, já que aponta tanto para os dualismos estruturais persistentes, como para os *puzzles* encontrados na tríade ambiente, território e sociedade. Este grupo de investigação dedica-se a estudar as dinâmicas subjacentes aos desafios socioecológicos e territoriais da sociedade portuguesa, abordando questões críticas não apenas numa escala nacional, mas também no contexto europeu e mais global. Esta abordagem multi-dimensional e multiescalar permite examinar as «múltiplas variantes do dualismo estrutural» da sociedade portuguesa (Carmo 2023, 711), tornando-se fundamental para compreender as complexas interações entre ambiente, território e sociedade e para avaliar a forma como Portugal tem respondido a esses desafios nos últimos 50 anos.

Um dos pontos centrais desta reflexão é, pois, questionar se o espírito de Abril se cumpriu, consolidando a transição para uma sociedade mais justa, resiliente e sustentável. Esta pergunta leva-nos a explorar se, partindo da Constituição, foram construídos territórios mais «justos» e ambientes mais «livres» de poluições várias. Para além do ambiente e do território, no eixo da sociedade é crucial avaliar as formas como a participação cidadã se foi desenvolvendo e consolidando ao longo deste meio século. A participação ativa dos cidadãos é um pilar central da democracia e compreender como esta se tem desenvolvido é vital para avaliar a saúde democrática do país.

Neste contexto, é importante considerar não apenas o contributo das instituições democraticamente eleitas, mas também o papel das organizações formais e informais de cidadãos, dos movimentos sociais organizados, dos meios de comunicação de massas, das redes sociais, bem como da ciência e da sua comunicação. Cada um destes agentes desempenhou um papel significativo na construção de um país que se desejava mais coeso, participativo e fraterno, especialmente em matéria de ambiente e território. A ciência e a comunicação científica, em particular, são fundamentais para enformar políticas públicas e práticas sustentáveis e também para promover um envolvimento mais consistente por parte da sociedade.

Tendo como mote os valores e os princípios que o espírito do 25 de Abril de 1974 fez ressoar, e que a Constituição de 1976 plasmou, os contributos neste livro estão divididos em três grandes eixos: as

questões ambientais, as questões sociais e as questões territoriais. Aos autores foi solicitado, em primeiro lugar, que elaborassem uma breve contextualização histórica da temática principal do seu texto nos últimos 50 anos, destacando os principais marcos e pontos de viragem. Esta análise histórica permite compreender o caminho percorrido à luz dos princípios constitucionais. Em segundo lugar, os autores foram convidados a questionar até que ponto esta trajetória foi cumprida ou descontinuada, afastando-se, ou não, do espírito de Abril, e se isso fragilizou a própria democracia. Esta reflexão crítica torna-se fundamental para identificar os problemas bem resolvidos e aqueles que ficaram por resolver ou que ainda persistem ao longo da evolução da temática ambiental, social e territorial no país. O balanço crítico deste processo permite tirar ilações importantes para o futuro, facultando ao leitor a possibilidade de identificar, ao longo deste livro, mudanças estruturais, práticas e conquistas que devem ser mantidas e áreas que necessitam de ser reforçadas.

50 anos de Abril: perceções, mudanças e cronologias

Perceções

Num estudo recente sobre a relação dos portugueses com a democracia intitulado «As atitudes dos portugueses em relação ao 25 de Abril de 1974 e às mudanças sociais e políticas ocorridas nos últimos 50 anos», realizado por uma equipa do ICS-ULisboa e do Iscte-IUL, a uma amostra de 1209 indivíduos residentes em Portugal continental, com idade igual ou superior a 18 anos e capacidade eleitoral ativa, foi solicitado aos participantes que indicassem qual consideravam ser o facto histórico «mais importante para a história de Portugal». A resposta que colheu maior percentagem, com 65%, foi «o 25 de Abril de 1974», especialmente assinalada por mulheres, por indivíduos com escolaridade mais baixa, pelos das faixas etárias acima dos 44 anos, pelos que afirmam viver com (muita) dificuldade através dos rendimentos que auferem, bem como pelos simpatizantes do PS e que se identificam com a ideologia sociopolítica de esquerda. Numa outra questão perguntava-se em que medida a sociedade portuguesa

mudou desde o 25 de Abril. Os resultados indicam que 84% dos portugueses consideram que mudou «muito» ou «bastante». A mesma pergunta fora realizada noutros dois períodos – em 2004 e em 2014¹ – e os resultados foram francamente superados em 2024 no item de resposta «muito», com 45% face aos 39% em 2004 e aos 41% em 2014. Avaliava-se depois a qualidade dessa mudança para áreas concretas. A maioria considera que a situação que se vive hoje em Portugal é «melhor» do que a que existia antes do 25 de Abril, ainda que não para todas as áreas de resposta, destacando claramente domínios como assistência médica (74%), nível de vida (71%), educação (71%), segurança social (68%), situação económica (62%), proteção do ambiente (60%), convivência social e civismo (57%).

As áreas que apresentam uma opinião menos positiva, isto é, onde 50% dos inquiridos consideram que a situação está na mesma ou pior, são as desigualdades sociais e as desigualdades entre regiões. Mas é na perceção da criminalidade/segurança e na corrupção que as opiniões são mais negativas, com dois terços a considerarem que a situação piorou em democracia face ao regime ditatorial e autoritário do passado (Magalhães *et al.* 2024, 21). Uma última questão deste inquérito, pertinente para o enquadramento do nosso livro, passa pela comparação destes resultados ao longo das três séries de inquéritos, verificando-se que as áreas em que persistentemente os inquiridos ao longo do tempo consideram estar na mesma ou pior são as da «justiça, as desigualdades sociais, as desigualdades regionais, o desemprego, a corrupção e a criminalidade/segurança» (Magalhães *et al.* 2024, 22). Porém, entre 2014 e 2024 a habitação foi o domínio onde os inquiridos identificaram menos melhorias desde o 25 de Abril, caindo 27 pontos percentuais face às respostas auferidas em 2014, refletindo claramente os problemas atuais neste sector.

¹ O estudo de 2024 repete grande parte das perguntas colocadas nestas duas edições anteriores sob uma temática geral semelhante. A primeira edição foi realizada em 2004 e a segunda edição deste inquérito em 2014. É, assim, possível fazer uma comparação evolutiva das atitudes e perceções dos portugueses em relação ao estado da democracia em geral e, em particular, ao facto histórico do 25 de Abril de 1974.

Mudanças e cronologias

Desde o 25 de Abril de 1974, o país tem atravessado um intenso período de transformações políticas, sociais, económicas e culturais com diferentes impactos. Estas geram múltiplas configurações sociais, ambientais e territoriais, que ao longo do tempo se justapõem, acentuando assimetrias e clivagens alimentadas por processos inacabados de modernização, democratização e participação.

No retrato «50 anos de democracia em números» (FMS/POR-DATA 2024) avaliam-se, com base em dados estatísticos do INE, as profundas transformações que ocorreram no país nas últimas cinco décadas. Um primeiro dado reporta-se ao crescimento populacional considerável desde os tempos da revolução: se em 1970 éramos 8 milhões e meio de residentes, em 2024 temos mais 2 milhões de pessoas a viver no país, atingindo em junho deste ano 10,6 milhões (Faria 2024). No entanto, o número de crianças e jovens com menos de 15 anos diminuiu em 45%, ao passo que o número de pessoas com 65 anos ou mais quase triplicou. O país envelheceu, mas ao mesmo tempo tornou-se mais cosmopolita, com a chegada de imigrantes, refletindo as mudanças sociais e demográficas das últimas décadas.

A assinalar algumas destas mudanças estão o aumento da taxa de emprego feminino, com a entrada cada vez mais expressiva das mulheres no mercado de trabalho, e a redução da taxa de natalidade e, por consequência, do número de filhos por casal. Aliás, o mercado de trabalho também evoluiu, contando, para além da participação crescente de mulheres, com mais direitos para os trabalhadores. Verificou-se também um aumento da terciarização, à medida que se procedia ao abandono dos campos, que se iniciara nas décadas de 1950/1960, rumo às grandes cidades, intensificando-se a partir da revolução de Abril. Se em 1974 cerca de 35% da população ativa ainda trabalhava no sector primário (agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca), em 2024 são apenas 2,9% os que se dedicam a este sector (GPP 2024).

Por seu lado, a fulcral criação do Serviço Nacional de Saúde, em 1979, possibilitou o acesso gratuito à saúde, resultando também num aumento significativo do número de profissionais de saúde e, consequentemente, no aumento da esperança de vida. Em relação à saúde infantil, há 50 anos Portugal era o país da atual União Europeia com

a maior taxa de mortalidade infantil, mas em 2022 estava entre os dez países com as menores taxas, assistindo-se a progressos significativos nos cuidados de saúde pediátrica e obstétrica, bem como no planeamento familiar e na saúde materna.

Outra conquista crucial verificou-se na educação, cujo acesso se universalizou e democratizou, o que permitiu uma notável redução na taxa de analfabetismo. Se em 1970 um quarto da população era analfabeta (25,6%), em 2021 temos apenas 3,1% de portugueses que não sabem ler ou escrever entre os mais idosos, sendo que 20% da população tem um diploma do ensino superior.

De igual modo, a segurança social surgiu como sistema generalizado para a população portuguesa, tal como as melhorias nas reformas e apoios nas situações de vulnerabilidade, como o desemprego e a pobreza, tendo sido implementado o rendimento social de inserção a partir de 1996.

Resultou de todas estas medidas uma melhoria significativa das condições de vida a todos os níveis, desde logo os mais básicos. A título de exemplo, se, em 1970, 68% das casas não tinham duche ou banho, 53% não tinham água canalizada e 42% não possuíam instalações sanitárias, a partir de abril de 1974, as condições de vida tornaram-se prioridades absolutas, quase duplicando logo na década de 1980 e sobretudo nos anos 1990. O número de casas com saneamento básico passou, aliás, de 57% em 1974 para 96% em 2024. Hoje estas condições são amplamente acessíveis, incluindo a água canalizada com boa qualidade para consumo humano, que atinge já 98,9% da população (Guerra, Madeira e Schmidt 2024).

Outra mudança importante da democratização foi impulsionar políticas de acesso à habitação digna, sendo uma das questões prementes acabar com os bairros de lata que proliferavam sobretudo na região de Lisboa, onde se registara uma epidemia de cólera em 1973 e, de novo, em 1974. E assim, logo no rescaldo de Abril, entre 1974 e 1976, foram implementadas algumas políticas de habitação, entre as quais a emblemática operação SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local (detalhada nos capítulos 6 e 8). Esta operação consultava a população carenciada de forma participativa e promovia uma nova relação do Estado com os cidadãos.

Uma sociedade portuguesa mais cosmopolita, sobretudo nas grandes cidades, foi, entretanto, emergindo com a chegada de um

contingente populacional estrangeiro. Se em 1974 havia pouco mais de 30 000 estrangeiros residentes, na segunda década do século XXI contabilizam-se quase 800 000, representando 7,5% da população e, como foi referido, aumentando a população residente no país para 10,6 milhões. A proveniência também mudou, já que, em 1974, para além do contingente que regressou das ex-colónias («retornados»), os residentes estrangeiros vinham sobretudo da Europa (a maior parte do Reino Unido) e das Américas (sobretudo do Brasil), e em 2024, para além destas duas áreas geográficas, dois outros continentes têm contribuído para este aumento: a África (com destaque para Cabo Verde) e a Ásia (em especial a Índia). Este último contingente migratório da Ásia (imigrantes de países como a Índia, Bangladesh ou Nepal) ganhou relevância em especial na última década, sendo absorvido em várias atividades económicas (turismo, construção civil, restauração e hotelaria, agricultura, transportes urbanos), estando muitas destas comunidades de imigrantes a atravessar condições de forte precarização laboral, em situação irregular que lhes permita o acesso aos mínimos direitos de cidadania, muitas vezes alojadas em habitações desadequadas, sem infraestruturas de acesso a água, energia e esgotos. Aliás, em 2020, a crise sanitária da Covid-19 ajudou a tornar visível, e de forma chocante através dos *media*, esta realidade latente.

Estes sectores de atividade económica, nomeadamente o turismo e a construção civil, aumentaram e reconfiguraram-se ao longo do tempo. Por exemplo, o turismo explodiu nos últimos 50 anos. Em 1974, reportavam-se 9,5 milhões de dormidas em alojamentos turísticos. O *slogan* «mar-sol-praia» colocou pressão crescente no litoral, com todos os problemas de desordenamento do território que daí advieram junto à costa, como, por exemplo, as construções clandestinas na Arrábida e na Fonte da Telha, bem como a pressão imobiliária e desordenada no Algarve. O número de dormidas turísticas foi aumentando sempre, atingindo 69,7 milhões em 2022. Esta pressão turística tem vindo a exponenciar vários problemas não só no litoral, como também no interior das grandes cidades, onde se agravam fenómenos, por exemplo, de gentrificação, pressão imobiliária, constrangimentos nos transportes e mobilidade urbana e aumento de veículos nas ruas. Em poucas décadas, o automóvel tornou-se o principal meio de mobilidade dos portugueses. A par disso, a rede de autoestradas aumentou de 66 km, em 1974, para 3115 km, em

2022. O triângulo carro-rede de autoestradas-consumo energético consolidou-se, fazendo elevar a dependência do país de combustíveis fósseis. Entre 1977 e 2022, o consumo de combustíveis fósseis rodoviários (sobretudo gasóleo) triplicou, de 1916 milhares de toneladas para 5285 milhares. No mais recente inquérito sobre sustentabilidade, 65% dos portugueses declaravam usar o automóvel nas suas deslocações diárias (Truninger *et al.* 2022), o que aponta para a grave dependência rodoviária existente hoje no país, com todas as implicações que isso gera: poluição atmosférica, gastos de energia, perdas de tempo, emissões de CO₂, sendo hoje os transportes rodoviários o sector que representa a maior fatia de emissões de gases com efeito de estufa no contexto português (Schmidt 2023). Em contrapartida, o transporte ferroviário, apesar da modernização das principais ligações, perdeu relevância e sobretudo encolheu a sua rede: se em 1974 havia 3563 km de linhas de comboio, em 2022 tínhamos 2527 km, o que significa a desativação de cerca de 30% da rede que cobria o país. A nada disto é alheia a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), agora União Europeia, em 1986, que veio não só financiar fortemente a opção pelas infraestruturas rodoviárias dos governos da época, como também pressionar reformas profundas em vários sectores, nomeadamente na agricultura e no ambiente.

No que concerne à agricultura, com a terciarização da economia portuguesa, a área agrícola cultivada diminuiu, mas a produtividade agrícola aumentou significativamente, com a introdução de técnicas modernas e políticas de subsídios da Política Agrícola Comum (PAC). Os dados disponíveis revelam uma evolução bastante positiva nas produtividades da terra e do trabalho ao longo das últimas seis décadas, com destaque para os aumentos médios anuais verificados na década seguinte à adesão à CEE e na última década. Assim, entre 1962 e 2022, a produtividade agrícola da terra aumentou 1,4% ao ano e a produtividade do trabalho aumentou 4,3% ao ano (Avillez 2024, 17). As políticas da PAC contribuíram para incentivar os agricultores portugueses a apostar em determinadas culturas agrícolas em detrimento de outras. Essas apostas tiveram consequências na forma como paisagens agrícolas e territórios de produção agroalimentar se foram configurando ao longo do tempo. Se Abril trouxe a democratização e o acesso mais universal à alimentação, as últimas décadas de políticas agrícolas e económicas provocaram desafios aos territórios e às suas

comunidades locais: impactos de contaminações várias, desde a água aos solos, devido aos tratamentos fitossanitários; perda de biodiversidade; questões laborais e de integração social dos imigrantes; crescentes pressões dos usos do território para várias valências, gerando tensões e conflitos económicos, sociais, políticos e ambientais.

No que diz respeito ao ambiente, a revolução de Abril já institucionalizara o tema nas estruturas governamentais, criando a Subsecretaria e logo depois a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), dirigida então pelo arquiteto paisagista Gonçalo Ribeiro Telles, de cuja herança beneficiamos todos hoje, devido, nomeadamente, à criação do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico em 1975, na sequência do qual se demarcou a Rede Nacional de Áreas Protegidas, que veio consolidar um novo regime de conservação da natureza, cujo processo de afirmação também é analisado neste livro (capítulo 1). A Constituição da República Portuguesa de 1976 foi outro marco crucial neste processo de institucionalização do ambiente e ordenamento do território através de um dos direitos fundamentais nela consagrados: o direito ao ambiente (artigos 9.º e 66.º), estabelecendo deveres do Estado na prevenção, controlo e promoção do ambiente e ligando, inclusive, no artigo 9.º, o ordenamento do território à proteção do ambiente (Mansinho e Schmidt 1994, 455). Contudo, seria com a adesão à CEE que o quadro legal e institucional em matéria ambiental seria francamente reforçado, através da transposição obrigatória das várias diretivas europeias em problemas centrais, como a qualidade da água e do ar, a recolha e reciclagem de todo o tipo de resíduos, os limites ao ruído, a obrigatoriedade dos estudos de impacto ambiental e a própria Lei de Bases do Ambiente, aprovada em 1987, passando o ambiente a ter um ministério próprio a partir de 1990.

A par da agricultura e do ambiente, a integração europeia impulsionou outras reformas económicas e sociais significativas, contribuindo para a modernização do país. Sobretudo com a adesão ao mercado único, a economia abriu-se ao exterior, alguns sectores começaram a modernizar-se, arrancou o programa de reprivatizações, chegaram fundos europeus em maior quantidade, o país investiu em infraestruturas e promoveu a sociedade de consumo.

O turismo de massas e essa abertura a uma sociedade consumista, dependente do mercado global, ajudaram a expor mais portugueses aos processos de globalização cultural e à cosmopolitização dos

gostos, inclusive alimentares. A homogeneização dos gostos alimentares, catapultada pela chegada das grandes cadeias de supermercados, a penetração dos restaurantes americanos de *fast food*, o fluxo intenso da população em termos de entradas e saídas no país, em conjugação com outros fatores, como a influência crescente dos *media* e da publicidade, nomeadamente nas camadas mais jovens, vieram, mais tarde, em finais do século xx e inícios do século xxi, problematizar a relação dos portugueses com a alimentação, nomeadamente devido às questões prementes da qualidade e origem dos alimentos. As preocupações políticas e sociais por regimes alimentares locais, mais saudáveis, resilientes aos desafios das alterações climáticas e mais justos para os pequenos produtores e consumidores, têm vindo a reivindicar sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis e inclusivos, e tal é visível nos novos esforços de planeamento alimentar urbano, intermunicipal e de base territorial, que abordamos neste volume, como o caso da estratégia para a transição alimentar na Área Metropolitana de Lisboa (capítulo 11).

A integração europeia também expôs Portugal a novas pressões económicas e ambientais, exigindo uma adaptação constante às dinâmicas globais.

Já neste século, algumas dessas importantes dinâmicas foram materializadas nas várias crises que atravessaram o país: a crise económico-financeira que se iniciou em 2008 e que se agravou com a entrada da *troika* em Portugal entre 2011 e 2015; a crise pandémica de 2020, com a circulação de um vírus (SARS-COV-2) à escala global, que suspendeu o funcionamento das sociedades durante cerca de um ano; mais recentemente, a guerra na Ucrânia, complementada com a crise do Médio Oriente, que veio agravar a inflação e fragilizar ainda mais não só os grupos já vulneráveis da sociedade, como a própria classe média.

A análise crítica da trajetória dos últimos 50 anos revela, pois, um panorama misto de conquistas e desafios. Por um lado, Portugal fez progressos notáveis em áreas como a educação, saúde, segurança social, infraestruturas de abastecimento de água e de saneamento básico e a infraestruturização rodoviária do país, ligando áreas isoladas do interior rural às principais cidades médias e metrópoles. A democratização das instituições e a participação crescente da sociedade civil foram também passos importantes na consolidação da democracia.

No entanto, persistem desafios significativos, especialmente em termos das desigualdades sociais e socioambientais entre regiões, a (falta) de justiça ambiental e os problemas cada vez mais sérios que se colocam por causa dos efeitos das alterações climáticas (e. g., seca, escassez de água, efeitos extremos, ondas de calor, cheias e inundações).

Conteúdos do livro

Este volume está dividido em três partes principais, que seguem as temáticas do seu subtítulo: questões ambientais, sociais e territoriais. Havendo capítulos que ilustram melhor a temática onde se incluem, praticamente todos acabam por abordar as três temáticas, uns mais explicitamente, outros implicitamente. Assim, estas três partes têm sempre na sua composição capítulos que possibilitam vasos comunicantes e o estabelecimento de pontes com as outras partes, viabilizando a coerência e uma linha comum de pensamento ao longo do livro.

Na primeira parte tratamos das questões ambientais no decurso dos últimos 50 anos. Assim, no capítulo 1, «Áreas protegidas – trajetórias da conservação da natureza em Portugal», escrito por João Guerra, Luísa Schmidt e David Travassos, abordam-se as políticas de conservação da natureza através de uma cronologia de eventos entre 1970 e 2023 e de debates parlamentares sobre áreas protegidas. Ao longo deste período, a política de conservação foi irregular, com avanços e retrocessos, enfrentando uma constante falta de recursos para gestão e fiscalização, afetando negativamente a biodiversidade e o estado de conservação dos ecossistemas no país.

No capítulo 2, designado «Energia solar descentralizada: 50 anos de políticas públicas», Sofia Ribeiro analisa os dois grandes desafios energéticos em Portugal desde 1974. O primeiro é o modelo de acesso à energia, iniciado após a revolução dos cravos, com a nacionalização de empresas para eletrificar o território. O segundo desafio é o crescimento das energias renováveis, especialmente desde os anos 2000, promovendo a sustentabilidade e a autonomia dos cidadãos na produção e consumo de energia.

Esta última questão é, aliás, alvo de um enfoque particular no capítulo 3, «A energia comunitária em construção – um caso de

democracia em Portugal?», da autoria de Vera Ferreira. Este capítulo aborda as iniciativas coletivas e descentralizadas em torno da energia comunitária, tópico especialmente relevante no quadro da transição para as energias renováveis em Portugal. Num momento em que as comunidades de energia renovável (CER) começam a despontar no país, o capítulo pretende retratar a sua génese e anteciper o seu potencial futuro a partir da análise das cooperativas elétricas. A discussão é enquadrada ainda nas diretivas nacionais e internacionais existentes, permitindo assim entender as formas e as razões de ser da organização coletiva de diferentes tipos de atores e consumidores.

O capítulo 4, que encerra a primeira parte, faz a transição das questões ambientais para as questões sociais. É assinado por Joana Sá Couto e intitula-se «A tua política é o trabalho [...] O teu único jogo deve ser a pesca: o trabalho na pesca desde o Estado Novo à emergência climática». Este texto examina a relação da pesca com o contexto político português, fazendo uma análise das crises do sector piscatório decorrentes de escolhas políticas e económicas nas últimas décadas. São abordadas as questões mais significativas desde o período do Estado Novo (1933-1974), incluindo dois exemplos empíricos que ilustram o passado e o presente – Setúbal e Sesimbra –, visando refletir sobre o futuro, enquadrado pela emergência climática.

A segunda parte centra-se nas questões sociais, articulando o Estado social e a garantia de direitos sociais (por exemplo, o direito à habitação) e os direitos ambientais, bem como as questões da participação e a ação coletiva a favor da preservação dos valores ambientais e territoriais (protestos contra os eucaliptos, mobilização a favor da limpeza de rios e praias, manifestações contra o nuclear, etc.). Esta parte é composta por quatro capítulos. No capítulo 5, intitulado «O Estado social que a Constituição abriu e as sementes do Estado ambiental que ainda esconde», Ricardo Moreira interroga de que forma a revolução de Abril impulsionou a criação do Estado social em Portugal. A celebração de direitos sociais e suas garantias, bem como a evolução dos mesmos ao longo dos últimos 50 anos, permite olhar para a Constituição como um legado fundamental para enfrentar desafios presentes e futuros, com particular destaque para as alterações climáticas e a transição justa. A discussão sobre avanços e limitações na incorporação dos direitos sociais na sociedade portuguesa tem,

portanto, como objetivo principal retratar a vida democrática no país e trilhar o futuro para políticas consistentes.

Um dos sectores que mais necessitam de política consistente é o da habitação, temática que abre o capítulo de Simone Tulumello e Luisa Rossini, «A paz, o pão, ..., saúde, educação: a habitação, a grande ausência do Estado social democrático». Este texto retrata as políticas de habitação em Portugal nos últimos 50 anos. Adotando uma abordagem crítica, o capítulo discute os atuais problemas neste âmbito, olhando para a ação e intervenção estatal desde o 25 de Abril até hoje, com foco na prática legal, política e social do período revolucionário e pós-revolucionário. O capítulo aborda as tensões no âmbito da habitação, apontando para as forças internas e externas ao debate político e pondo em diálogo as dinâmicas emergentes durante o período revolucionário em curso (PREC), com a normalização democrática subsequente, através investimento público, do valor legal do direito à habitação e do espaço para a participação democrática.

Os dois últimos capítulos desta segunda parte focam-se na participação e cidadania ambiental. Assim, no capítulo 7, «50 anos de construção de uma democracia participativa em matérias ambientais», Ana Delicado e Jussara Rowland abordam o tema da participação cidadã em matérias ambientais, olhando para a sua evolução e crescimento ao longo das últimas cinco décadas. As autoras descrevem os diversos mecanismos que foram sendo instituídos para este efeito juntamente com as formas de participação mais espontâneas. Das audiências públicas às ONG, dos movimentos às mobilizações, o capítulo procura compreender os avanços e os constrangimentos da democracia ambiental participativa em Portugal.

Também com enfoque na participação, mas sob outra vertente, Roberto Falanga, José Duarte Ribeiro e João Moniz, no capítulo 8, com o título «Cidadania e participação nos últimos 50 anos em Portugal: a consolidação democrática entre as urnas e a rua», descrevem a evolução da participação enquanto exercício de cidadania em Portugal, com foco em práticas emergentes em «espaços híbridos», onde cidadãos e cidadãs têm vindo a encontrar as instituições políticas, com o intuito de se instaurarem novas formas de diálogo, decisão partilhada e envolvimento comunitário. O capítulo apresenta alguns exemplos desses espaços híbridos, desde o Serviço de Apoio Ambulatório Local – SAAL até aos mais recentes orçamentos participativos, passando

ainda pelas mobilizações espontâneas em movimentos e pela participação nos instrumentos de gestão territorial e regeneração urbana.

A última parte deste volume é dedicada às questões territoriais. No capítulo 9, «50 anos de (in)definição regional: convergências e conflitos de governança territorial em Portugal», da autoria de João Morais Mourato, Inês Gusman e André Pereira, os autores exploram a complexidade paradoxal do conceito de região na evolução da governança territorial em Portugal no pós-25 de Abril de 1974 e no futuro da organização e funções do Estado. Fazem-no ao mapear e analisar criticamente diferentes cartografias regionais atuais e o seu significado político e administrativo, de forma a ilustrar as convergências, os conflitos e os vazios com que estas se materializam no território. Desenvolvem também uma análise de conteúdo a artigos de opinião que visa ilustrar que valores e visão de futuro de região e de regionalização se projetam no debate público nacional.

No capítulo 10, Kaya Schwemmlin apresenta e discute nas «Variadas crises do sistema agrícola alentejano» a evolução dos sistemas agrícolas no Alentejo enquadrada nas políticas de desenvolvimento rural e agrícola do país. Através da caracterização desses sistemas antes e depois da revolução de Abril, o capítulo aborda várias questões, desde o uso do solo e a posse da terra, passando pelas reivindicações populares pelo direito à terra e pela produção de bens alimentares ontem e hoje, apontando para uma reflexão sobre um futuro sustentável, justo e democrático.

Na sequência da mesma temática sobre agricultura e alimentação, o capítulo 11 conclui esta terceira e última parte com o texto intitulado «Alimentar as cidades de modo sustentável e saudável é preciso: das hortas urbanas ao sistema alimentar metropolitano». A sua autora, Rosário Oliveira, descreve a evolução das hortas urbanas espontâneas, características da ocupação dos vazios urbanos no início dos anos 70, com um objetivo de autossustentência, até ao desafio definido pela necessidade de planear a alimentação saudável e sustentável de toda uma área metropolitana com cerca de 3 milhões de habitantes, num contexto de crise global agravada. A autora chama ainda a atenção para a necessidade de entender a alimentação numa perspetiva de transição alimentar sistémica e integrada, colmatando a lacuna que se tem verificado ao longo das últimas décadas em que a produção alimentar e a saúde atuam de forma sectorial. O capítulo inclui ainda

uma síntese da visão estratégica para o sistema alimentar regional da Área Metropolitana de Lisboa.

Bibliografia

- Assembleia da República. 2021. *Constituição da Assembleia da República – Edição Especial*. Lisboa: Assembleia da República.
- Avillez, Francisco. 2024. «Evolução económica da agricultura portuguesa nas últimas seis décadas». *Agroges*. Artigo técnico. Maio 2024: 2-22. <https://www.agroges.pt/evolucao-economica-da-agricultura-portuguesa-nas-ultimas-seis-decadas/>.
- Carmo, Renato Miguel do. 2023. «Portugal: sociedade ainda dualista, mas numa encruzilhada existencial». *Análise Social*, 58 (249): 704-721.
- Faria, Natália. 2024. «População residente em Portugal ultrapassou 11,6 milhões». *Público*, 18 de junho de 2024.
- Fundação Manuel dos Santos/PORDATA. 2024. «50 anos de democracia em números». https://ffms.pt/sites/default/files/2024-04/2024%2004_17_PR_5%20DD_vf.pdf, acesso em 25 de julho de 2024.
- Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral [GPP]. «Emprego – agricultura, silvicultura e pesca – 1.º trimestre de 2024», https://www.gpp.pt/images/Estatisticas_e_analises/Estatisticas/AgricolasEstruturais_Producao/NotaEmprego_8Maio2024_1T2024.pdf. acesso a 25 de julho de 2024.
- Guerra, João, Paulo Miguel Madeira, e Luísa Schmidt. 2024. «Água e saneamento: do caos às conquistas». In *Portugal Social em Mudança: 50 Anos do 25 de Abril*, coords. Ana Delicado e João Ferrão, 49-59. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Magalhães, Pedro, *et al.* 2024. «As atitudes dos portugueses em relação ao 25 de Abril de 1974 e às mudanças sociais e políticas ocorridas nos últimos 50 anos». *Sondagem ICS/Iscte Os Portugueses e o 25 de Abril*. Relatório. 1-35 pp. ICS-ULisboa/Iscte-IUL/SIC/Expresso/GFK.
- Mansinho, Inês, e Luísa Schmidt. 1994. «A emergência do ambiente nas ciências sociais: análise de um inventário bibliográfico». *Análise Social*, XXIX (125-126): 441-481.
- Schmidt, Luísa. 2023. Políticas ambientais ‘sectoriais’ – Enquadramento e transversalidades. In *50 Anos de Políticas Ambientais em Portugal – Da Conferência de Estocolmo à Atualidade*, org. Luísa Schmidt, 121-155. Porto: Edições Afrontamento.
- Truninger, Mónica, Luísa Schmidt, João Graça, Luís Junqueira, e Pedro Prista. 2022. *Sustentabilidade e Alimentação – Segundo Grande Inquérito em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

PARTE 1

**Questões ambientais
em 50 anos de Abril**

1

Áreas protegidas – trajetórias da conservação da natureza em Portugal

João Guerra
Luísa Schmidt
David Travassos

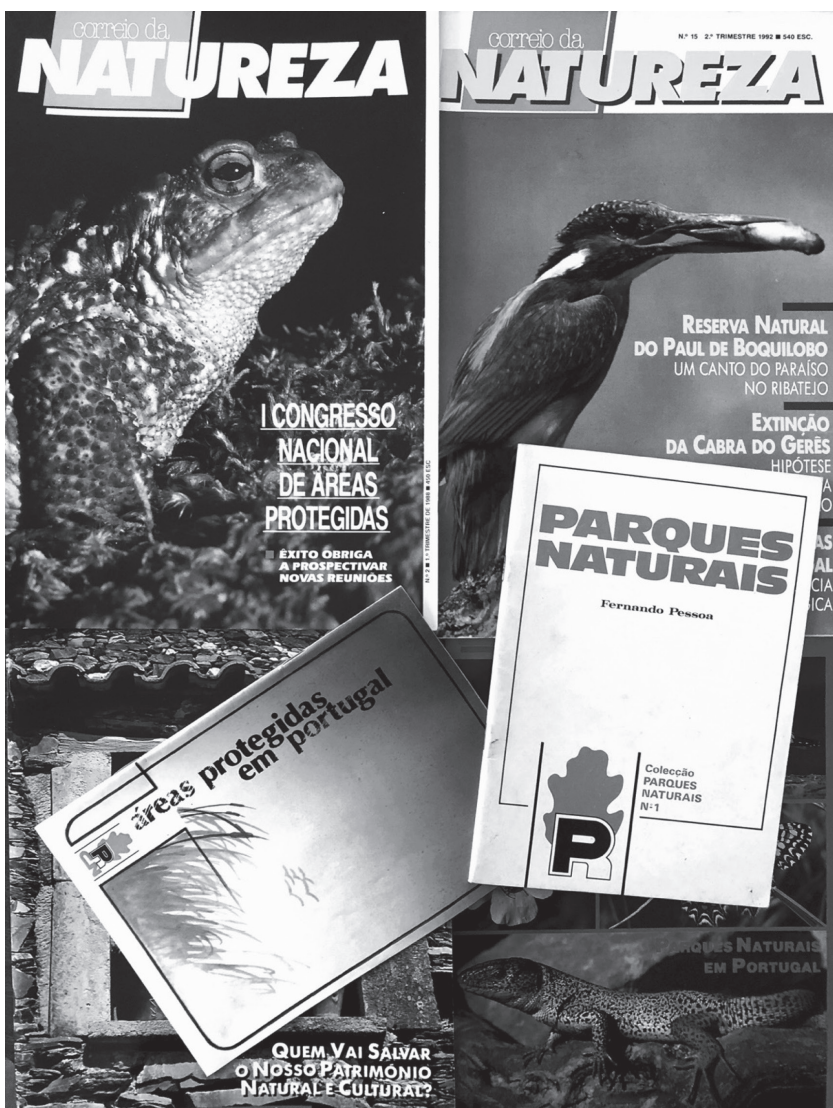


Imagem 1.1 – Publicações diversas sobre áreas protegidas e conservação da natureza (1978-1992)

Fonte: Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico/Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza (acervo de David Travassos).

Introdução

A criação e gestão de áreas protegidas (AP) é uma ferramenta basilar das políticas de conservação da natureza e da biodiversidade. O Parque Nacional de Yellowstone, nos EUA, criado em 1872, foi o primeiro marco da história das áreas protegidas a nível mundial, emergindo como génese de um novo conceito de património que revaloriza os equilíbrios ecossistémicos (Finneran 2023): as espécies de plantas e de animais dependem dos seus *habitats* naturais, que, por sua vez, estão integrados num conjunto diverso de ecossistemas da Terra. Ora, perante a contínua destruição ou adulteração dos *habitats* e a redução ou extinção de muitas espécies, impôs-se a necessidade de se protegerem áreas fulcrais para a salvaguarda de *habitats*, mas sem as reduzir a ilhas rodeadas de territórios ecologicamente degradados (Travassos 2019). Nesta linha, o debate sobre a interdependência entre comunidades humanas e comunidades bióticas (de que as primeiras fazem parte integrante) ganhou novo alento em finais da década de sessenta do século XX, dando origem ao programa da UNESCO «O homem e a biosfera» (MAB) e às primeiras reservas da biosfera (Ortega-Rubio 2020). Factos que, apesar do isolamento português decorrente da ditadura e da guerra colonial, impulsionaram a criação da primeira área protegida em Portugal, o Parque Nacional da Peneda-Gerês, em 1971.

Contudo, foi na sequência da revolução de 25 de Abril de 1974, com a institucionalização de uma Subsecretaria de Estado do Ambiente, que se criou o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico e, na sua sequência, se expandiu a hoje designada Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP). Concretamente, a grande dinâmica de criação das áreas protegidas concentra-se entre 1975 e 1989: das 25

áreas protegidas de âmbito nacional hoje existentes em Portugal continental (sem contabilizar os sete monumentos naturais que integram a rede), 21 foram até então criadas. Já os sete monumentos naturais surgiram sobretudo entre 1996 e 1997, quando se classificaram cinco destes monumentos. É de referir ainda que 1998 marca a criação do primeiro parque marinho (na Arrábida), em 1999 inicia-se a criação de áreas protegidas de âmbito local/regional e em 2010 nasce a primeira área protegida de âmbito privado, integrando, no conjunto, a RNAP.¹

Com a adesão à Comunidade Económica Europeia em 1986, passaram a existir outros estatutos de classificação de âmbito europeu e internacional, destacando-se a Rede Natura 2000 – rede de áreas que representam os *habitats* e espécies de plantas e de animais características da biodiversidade europeia, de conservação considerada prioritária, quer sejam zonas especiais de conservação, criadas ao abrigo da diretiva «*Habitats*», quer sejam zonas de proteção especial (ZPE), estabelecidas ao abrigo da diretiva «*Aves*». Outras áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais não europeus incluem as reservas da biosfera da UNESCO, os sítios Ramsar (Convenção das Zonas Húmidas com interesse internacional para as aves aquáticas – Convenção de Ramsar) e os geoparques (UNESCO).

O conjunto da RNAP e das outras áreas classificadas ao abrigo de compromissos europeus e internacionais constitui o Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC). Este, juntamente com as «áreas de continuidade» da Reserva Ecológica Nacional (REN), Reserva Agrícola Nacional (RAN) e Domínio Público Hídrico (DPH), compõe a Rede Fundamental de Conservação da Natureza. São assim classificadas as áreas que apresentem uma relevância especial – natural (*habitats*, fauna e flora), geológica e paisagística – e que impliquem medidas específicas de conservação e gestão, beneficiando de um quadro legal de proteção para assegurar a manutenção da biodiversidade, dos serviços dos ecossistemas do património geológico, incluindo também a valorização da paisagem. Contudo, a história destes 50 anos mostra-nos que tanto as classificações como o quadro legal não têm assegurado, na prática, a concretização destes objetivos.

¹ Atualmente, as áreas protegidas ocupam cerca de 9% da superfície de Portugal continental, distribuindo-se por 52 áreas diferentes: 32 áreas de âmbito nacional, 8 de âmbito regional, 9 de âmbito local e 4 de estatuto privado.

Trata-se de uma história com avanços e retrocessos e vários momentos de uma agenda política nem sempre linear, cujo desenrolar importa analisar. Para isso socorremo-nos também dos debates parlamentares ocorridos entre 1970 e 2024, publicados e disponibilizados no sítio web <https://debates.parlamento.pt/>, utilizando as palavras-chave «área(s) protegida(s)»; «parque(s) natural/ais»; «reserva(s) natural/ais» e «parque(s) nacional/ais». Com episódios da história recente do país por contexto e por período, desenvolveu-se uma abordagem simultaneamente qualitativa e quantitativa com recurso a uma análise de conteúdo que incluiu leituras aprofundadas, enquadramentos com factos históricos e quantificações estatísticas que orientaram e clarificaram resultados,² evidenciando o modo como tanto os governos, como os partidos representados no parlamento foram lidando com o tema das áreas protegidas e da conservação da natureza ao longo deste meio século. Nessa linha, a informação recolhida – constituída por 547 textos independentes e 4721 segmentos de texto – foi dividida em sete períodos distintos, a seguir analisados, para os quais foram selecionadas as 10 palavras que, de acordo com o teste do X^2 , mais se relacionavam com cada um desses períodos.

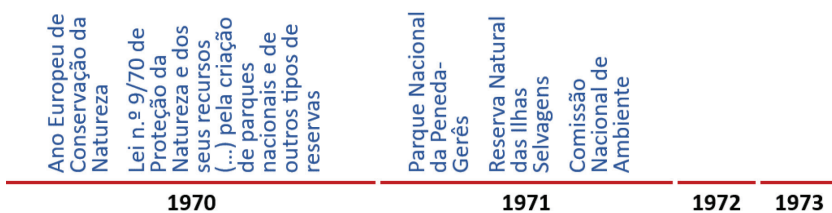
Antes da revolução – entre conservadorismo e conservacionismo (1970-1973)

A formação de uma política pública consistente e sistemática na área do ambiente e particularmente no âmbito da conservação da natureza só se esboça sob impulso dos acontecimentos internacionais que teriam uma influência determinante no arranque das políticas internas no país.

O Ano Europeu da Conservação da Natureza (1970) desencadeou a adoção das primeiras medidas de conservação da natureza à escala nacional (figura 1.1), como foi o caso da Lei n.º 9/70 que se propunha promover a proteção da natureza e dos seus recursos em todo o território através da criação de parques nacionais e de outros tipos de reservas. A lei obteve parecer positivo da Câmara Corporativa, cujo primeiro signatário foi Adérito Sedas Nunes, fundador do atual Instituto de Ciências Sociais (ICS-ULisboa).

² Obtida através do programa de análise textual IRAMUTEQ.

Figura 1.1 – Régua cronológica (1970-1973)



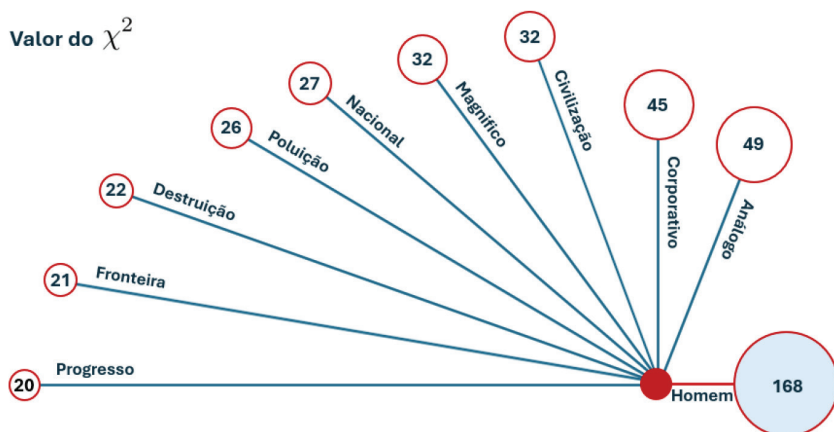
Fonte: Elaboração própria.

Esse diploma levaria à criação, no ano seguinte, do Parque Nacional da Peneda-Gerês, que, embora marcado por uma contestação abafada das populações locais e pela indiferença geral das elites nacionais (Caldas 1991³), se enquadrava bem na política conservadora de um país que se mantivera essencialmente rural e intencionalmente afastado da modernização económica e social que, na Europa, se instalara no quadro do pós-Segunda Guerra Mundial.

Talvez por isso, na pesquisa sobre conservação da natureza nos debates ocorridos na Assembleia Nacional seja o vocábulo «homem» que se destaca, alcançando um X^2 bem acima das restantes dez expressões presentes na figura 1.2, o que significará uma maior representatividade desta semântica no período anterior à revolução de Abril. Nesta altura, o vocábulo assumia um papel ambíguo, a partir do qual: (i) ora se vangloriava a identidade portuguesa, numa perspetiva marcadamente antropocêntrica (Dunlap e Catton 1994), em que a «magnífica» natureza se confundia com as não menos «magníficas» tradições rurais; (ii) ora se associava à ignorância e à «negligência humana», enquanto origem dos efeitos mais nefastos da civilização e do progresso (poluição, destruição...).

³ Eugénio Castro Caldas comenta assim a criação do Parque Nacional da Peneda-Gerês: «Ignorado pelos naturais que [...] não alcançaram a instrução que os habilite a entenderem quanto os valores que ainda restam nas suas montanhas se podem adaptar a técnicas modernas de proteção da enorme riqueza natural.» E acrescenta, referindo-se às elites: «Não se pode deixar de reconhecer também que a comunidade nacional ignora o Parque, por serem muito raros ainda os que o entendem com verdadeiro amor» (Caldas 1991, 631).

Figura 1.2 – Dez expressões utilizadas na Assembleia Nacional sobre conservação da natureza (1970-1974)



Fonte: Elaboração própria.

Assim, valorizavam-se os valores nacionais mais conservadores do que conservacionistas, apontando, simultaneamente, para a «vilã» civilização e para a necessidade de mudança:

A natureza não tem conseguido [...] deter o homem na sua ânsia incomensurável de satisfação integral das suas necessidades naturais ou de mero capricho [...] Não quero aqui enaltecer teorias malthusianas, até porque creio no poder de adaptação e de criação do homem e na proteção divina, que permitirá à humanidade condições de vida ao longo da eternidade. No entanto, urge tomar consciência plena do problema e das limitações existentes. [Assembleia Nacional, 28 de abril de 1970, deputado Leal de Oliveira]

Na então Assembleia Nacional, ainda que sem enfrentar diretamente o poder instalado, mas, de alguma forma, furando o isolamento do país imposto pelo regime, destacavam-se discursos laudatórios sobre a publicação da Lei n.º 9/70 e a criação do Parque Nacional da Peneda-Gerês, que frequentemente se mesclavam com referências a exemplos de «boas práticas» internacionais, posição defendida, sobretudo, pelos deputados da Ala Liberal.

Louvo a intenção que esteve presente na elaboração do documento [proposta de lei sobre a proteção da natureza e dos seus recursos]. Não está em causa apenas um problema nacional, mas também a necessidade de corresponder a um apelo que nos vem do coração do Velho Continente para que as suas nações se unam, pela primeira vez na história, para definirem e preservarem o ambiente natural em que as gerações vindouras hão de viver. [Assembleia Nacional, 30 de abril de 1970, deputado José Correia da Cunha⁴]

A conservação da natureza é um problema humano e tem de ser considerado no triplo papel dos espaços naturais (produção – recreação – equilíbrio biológico), com o objectivo final de fornecer bens úteis e agradáveis a toda a população. [Assembleia Nacional, 28 de abril de 1970, deputado João José Forte]

Seja como for, a partir daí, o ímpeto internacional não deixou de se fazer sentir enquanto fator propulsor das políticas ambientais em Portugal (Guerra, Schmidt e Valente 2017). Esta dinâmica influenciou também no crescimento dos espaços naturais a proteger no território nacional e de diferentes formas defendidas para a organização e gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas. Juntando-se a outros fatores, como o fim da ditadura e a adesão europeia, é nessa linha que se enquadra a clara (ainda que sempre relativa) desancoragem dos valores antropocêntricos, que vieram a perder peso nos debates parlamentares sobre conservação da natureza, a par, aliás, do que se verificou na sociedade portuguesa, em geral, e noutros países europeus (Guerra e Schmidt 2013).

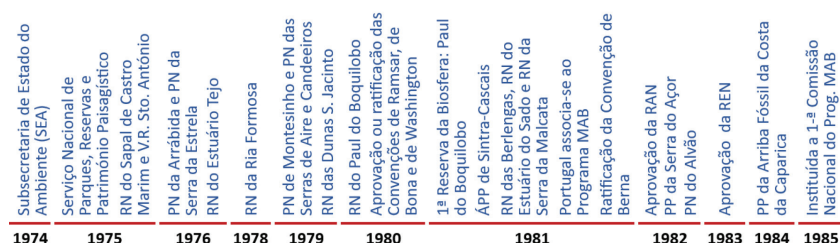
Revolução de Abril – arranque e consolidação (1974-1985)

No quadro da democracia, as políticas de conservação da natureza ganharam pela primeira vez estatuto oficial específico com a formação, logo em 1974, da Subsecretaria de Estado do Ambiente (SEA),

⁴ José Correia da Cunha, deputado da Ala Liberal, viria a ser nomeado presidente da Comissão Nacional do Ambiente (CNA), criada em 1971, quando Portugal, que estava afastado das instituições internacionais devido à guerra colonial, foi convidado a participar na Conferência de Estocolmo, em 1972

integrada na Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo, no âmbito do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente⁵ (figura 1.3). Dentro da subsecretaria, que passara, entretanto, a secretaria de Estado, criava-se, em 1975, o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico (SNPRPP) – predecessor do futuro Instituto da Conservação da Natureza –, bem como o serviço de estudos para apoio à decisão, que levaria a cabo os primeiros projetos que articulavam conservação da natureza e desenvolvimento socioeconómico (Schmidt 2023).

Figura 1.3 – Régua cronológica (1974-1985)



Fonte: Elaboração própria.

O SNPRPP expandiu e consolidou a hoje designada Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), com a criação, neste período, de 15 parques naturais (PN), reservas naturais (RN) e áreas de paisagem protegida (APP), beneficiando dos estudos anteriormente realizados pela Liga para a Proteção da Natureza (LPN) – criada em 1948 e que foi a única associação de defesa do ambiente permitida antes do 25 de Abril por ter um cariz essencialmente científico (figura 1.3).

Contudo, apesar de terem como base o inventário realizado pela LPN numa altura de particular instabilidade governativa, essas áreas foram sendo criadas sobretudo em função da capacidade política e de liderança dos detentores da pasta e nunca estiveram propriamente articuladas a estruturas sociais locais, gerando um problema de

⁵ A Subsecretaria de Estado do Ambiente teve como primeiro titular o arquiteto paisagista Ribeiro Telles, sendo Nuno Portas secretário de Estado da Habitação. A partir de 1975 tornou-se Secretaria de Estado e foi mudando de ministério, passando a integrar o Ministério da Qualidade de Vida entre 1978 e 1985, data em que passa para o então criado Ministério do Plano e Administração do Território. Só em 1990 o ambiente passará a ter um ministério autónomo.

reconhecimento e apropriação por parte das populações residentes, que raramente assumiam a sua integração numa área protegida como algo positivo, o que iria marcar conflitos e problemas, alguns dos quais ainda hoje não resolvidos. O mesmo se verificava com o poder local, dado que muitas autarquias também não se reconheciam nos princípios das áreas protegidas, encarando-as não como uma mais-valia para os concelhos, mas antes como um travão ao que era visto como «desenvolvimento» e, sobretudo, como uma sobreposição aos seus poderes, dado que tinham de se sujeitar às regras do então Serviço de Parques.

A Constituição de 1976 consagrara em definitivo o direito fundamental ao ambiente, estabelecendo deveres do Estado na proteção ambiental e abrindo caminho para as primeiras iniciativas governamentais na área do ambiente. Todavia, para além da proteção da natureza, a legislação quase não se ocupou das questões ambientais, numa fase em que a novidade do debate democrático apenas se iniciara e o fulcro das preocupações públicas se deslocava para o campo das representações cívico-políticas. A mobilização pública para o debate crítico sobre as opções de desenvolvimento do país ficou, por isso, secundarizada pelas dinâmicas bem mais prementes da justiça social, da igualdade, da liberdade, dos direitos políticos e, claro, da descolonização.

Daí que, nas discussões, primeiro na Assembleia Constituinte e, depois, na Assembleia da República, fosse constantemente evocado o papel da própria Constituição e dos seus imperativos. Com efeito, grande parte das palavras sobre conservação da natureza associadas a este período resultam de referências à importância de se fazerem cumprir tais imperativos:

O estado de coisas [...] agravou-se perigosamente sem que se vislumbrem a curto e a médio prazos o lançamento de medidas a que nos obriga o artigo 66.º da Constituição, que diz:

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
2. Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares: (a) prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão; (b) ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas; (c) criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem

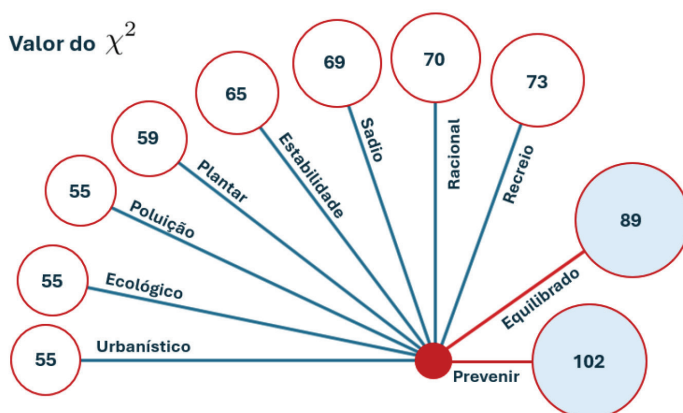
como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico; (d) promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica. [Assembleia da República, 6 de maio de 1977, deputado Alberto Andrade (PS)]

A instauração da democracia e do debate aberto no parlamento, confluindo com as premências sociais e políticas, dominou este período, em que a Constituição – antes e depois da sua aprovação em 1976 – foi o objeto primordial de todos os debates. As questões ambientais diluíam-se, assim, numa imensidão de outros problemas, ainda que não se possa dizer que fossem ignoradas. Destaque-se a seguinte intervenção:

Estabelece a Constituição que ao Estado cabe defender e preservar a natureza e a paisagem. Mas basta olharmos para o que se passa na nossa costa para verificarmos que não é isso o que se passa. Destroem-se impunemente falésias com valor paisagístico único e irrecuperável. Na serra da Arrábida, no cabo Mondego, em S. Jacinto, em tantos outros pontos, abrem-se verdadeiras feridas na paisagem, quando não é a pura e simples anarquia da construção de residência secundária e clandestina que comanda todo o processo. [Assembleia da República, 4 de junho de 1977, deputada Helena Roseta (PSD)]

De facto, com o fim das fortes e repressivas estruturas políticas de controlo, sem que as substituísse qualquer regulamentação ambiental e de ordenamento do território eficaz, instalara-se no país uma espécie de «antirregra» que, entre outras coisas, resultou na proliferação das construções clandestinas aglomeradas ou dispersas nas imediações das grandes cidades e até em domínio público marítimo; no incremento da indústria da construção civil, cujas componentes – extração de areias e manufatura de cerâmicas – não foram acauteladas do ponto de vista ambiental; na delapidação do património cinegético, com a liberalização da caça; na eclosão de um turismo litoral desordenado e ainda na crescente e descontrolada florestação intensiva de eucaliptos, no espaço cada vez mais devoluto do interior do país (Mansinho e Schmidt 1997).

Figura 1.4 – Dez expressões sobre conservação da natureza e áreas protegidas (AP) utilizadas na Assembleia Constituinte e da República (1974-1985)



Fonte: Elaboração própria.

Foi neste contexto que, entre 1982 e 1983, quando Ribeiro Telles assumiu o cargo de ministro de Estado no governo de Francisco Pinto Balsemão, houve algumas tentativas para regulamentar o desordenamento paisagístico e controlar a ocupação do território. Novos instrumentos legislativos estruturantes de conservação da natureza criaram a Reserva Agrícola Nacional (RAN, 1982) e a Reserva Ecológica Nacional (REN, 1983) e determinaram a elaboração de planos regionais e locais de ordenamento do território – PROT (planos regionais de ordenamento do território, 1983) e PDM (planos diretores municipais, 1982), apesar de a regulamentação destes instrumentos ser constantemente adiada e só dez anos mais tarde se tornar obrigatória.⁶ Esta é também a

⁶ A RAN seria regulamentada em 1989 (DL n.º 196/89) e, até lá, outros decretos-leis abriram a possibilidade de a ocupar com florestações de crescimento rápido e com campos de golfe. A REN apenas seria regulamentada em 1990 (DL n.º 93/90). Os PDM e os PROT, figuras jurídicas criadas em 1977 e regulamentadas em 1982 e 1983 (DL n.º 208/82 e DL n.º 338/83), só a partir dos anos 90 seriam passados à prática, no caso dos PDM, por pressão europeia.

fase de aprovação ou ratificação de importantes convenções internacionais na área da conservação da natureza de âmbito mundial.⁷

Prevenção e equilíbrio eram, pois, as preocupações mais expressas nesta fase na Assembleia da República, como se pode constatar na figura 1.4. Contudo, nem estas estruturas de ordenamento e conservação da natureza, nem os instrumentos legais que as transpunham foram assumidos como fatores decisivos por parte dos governos e, ainda menos, por parte de um poder local que as viu sempre como uma interferência indesejável de São Bento. Aliás, aquando da criação da RAN e da REN, apesar da importância que viriam a assumir, também foram poucos os debates na Assembleia da República:

O ordenamento do território deverá possibilitar a melhor utilização de todos os recursos de que dispomos e também visar o gradual aumento da capacidade de suporte para a vida humana das regiões, não esquecendo a dignidade e liberdade das pessoas e a viabilidade económica e social das comunidades. No processo de ordenamento territorial é imprescindível a criação de uma reserva agrícola nacional que, por um lado, proteja regionalmente as áreas de mais elevada potencialidade agrícola, em função não só da densidade demográfica, mas também da qualidade dos solos, e permita, por outro lado, uma política racional de investimentos, tendo em conta as carências do nosso país em bens alimentares essenciais e um inteligente aproveitamento dos recursos naturais. [Assembleia da República, 5 de março de 1983, ministro de Estado e da Qualidade de Vida, Gonçalo Ribeiro Telles]

No ano seguinte, à proposta apresentada por Luís Coimbra, do PPM, e por um representante do então ministro Ribeiro Telles, declarando a intenção de demarcar a REN, entretanto materializada em decreto-lei, apenas um deputado apresentou objeções.

⁷ Convenções de âmbito mundial: Convenção sobre as Zonas Húmidas de Importância Internacional especialmente enquanto *Habitat* de Aves Aquáticas (Convenção de Ramsar) e Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies de Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (Convenção de Washington) e convenções de âmbito europeu: Convenção sobre a Vida Selvagem e os *Habitats* Naturais na Europa (Convenções de Berna) e Convenção sobre a Conservação das Espécies Migradoras Pertencentes à Fauna Selvagem (Convenção de Bona).

Quanto ao Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de julho, que cria a Reserva Ecológica Nacional, pensa o governo revogá-lo, uma vez que a sua aplicação inviabilizaria economicamente concelhos inteiros por todo o país? A lei, por exageradamente ampla, permite a abertura de graves precedentes, não servindo, pois, de documento válido na defesa do nosso meio ambiente. Aliás, este diploma tem vindo a ser intencionalmente ignorado por muitos técnicos. [Assembleia da República, 27 de outubro de 1983, deputado António González (independente)]

Em suma, este arranque do período pós-revolução de Abril foi politicamente agitado e intenso, em que as questões ambientais tenderam a ficar para segundo plano, num país que acabava de despertar para situações sociais calamitosas, que só o cerco apertado da censura permitira manter na sombra. Contudo, apesar das múltiplas frentes de combate e dinâmicas de mudança, a atividade de alguns protagonistas nos sucessivos governos terá sido particularmente intensa, como foi o caso de Ribeiro Telles e da sua equipa, que conseguiram resultados notáveis ao nível da política de conservação da natureza: demarcação de dezena e meia de novas e diversificadas áreas protegidas, criação da RAN e da REN, adoção de vários acordos e tratados internacionais. Pode, pois, dizer-se que neste período de consolidação democrática se reforçarem os alicerces do que viria a ser o quadro da conservação da natureza e do ambiente.

Europa e conservação da natureza – reforço e visibilidade (1986-1994)

O período pós-adesão à CEE (Comunidade Económica Europeia), em 1986, trouxe novas exigências e reforçou a legislação de política ambiental e de conservação da natureza, tornando-se um «estímulo externo» decisivo para o país (Soromenho-Marques 1998). Foram anos-charneira que conjugaram alguns fatores e acontecimentos-chave para o protagonismo das questões socioecológicas. Desde logo, a aprovação da Lei de Bases do Ambiente (LBA), em 1987, na sequência da qual surgiu legislação sobre os mais diversos tópicos (figura 1.5), com implicações na gestão dos recursos naturais e na proteção do ambiente (Melo e Pimenta 1993, 128).

Fortalecendo esta dinâmica, a aprovação da Lei das Associações de Defesa do Ambiente (Lei n.º 10/87), sob o impulso do Ano Europeu do Ambiente (1987), conferiu-lhes enquadramento legal e apoios específicos, ativando a sociedade civil de uma forma decisiva. Assis-tiu-se então à consolidação de duas organizações não governamen-tais (ONG) de âmbito nacional – Quercus e GEOTA –, bem como à renovação da antiga LPN. Todas passaram a ter projeção pública, adquirindo particular protagonismo nas questões da conservação da natureza.

Figura 1.5 – Régua cronológica (1986-1994)

Adesão à CEE (Atual UE)	Lei de Bases do Ambiente	Lei das Associações de Defesa do Ambiente	APP do Litoral Esposende	PN Ria Formosa	Demolição de clandestinos em diversas Áreas Protegidas do litoral	I Congresso sobre Áreas Protegidas	APP do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina	RN do Paul de Arzila	PN da Serra de S. Mamede	Regulamentação da RAN	Regulamentação da REN	Primeiros Livros Vermelhos de Vertebrados de Portugal	Livro Vermelho sobre peixes dulçaquícolas e migradores	Lançamento do Programa LIFE pela União Europeia	Livro Vermelho sobre peixes marinhos e estuários	Estabelecimento da Rede Nacional de Áreas Protegidas	Ratificação da Convenção sobre a Diversidade Biológica	Criação do ICN	PN Sintra-Cascais (reclassificação)
1986	1987					1988		1989	1990	1991	1992		1993					1994	

Fonte: Elaboração própria.

Entre 1987 e 1988 multiplicaram-se eventos e publicações alusivas ao tema. Realizou-se o 1.º Congresso das Áreas Protegidas e surgiram várias publicações periódicas: o *Correio da Natureza*, iniciado pelo próprio Serviço de Parques; o *Teixo*, da Quercus, bem como o *Liberne*, da LPN, e o *Joaninha*, publicado pela Agrobio.

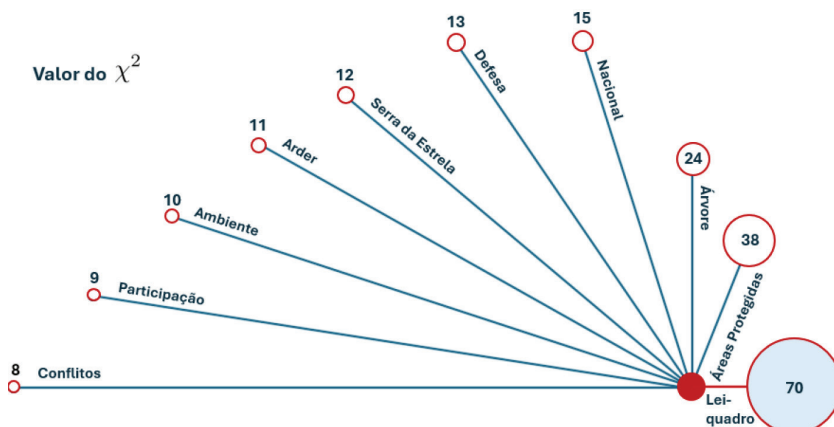
Ainda nessa fase, tomaram-se algumas medidas pioneiras, simbólicas e altamente mediatizadas contra o desordenamento do litoral e a ocupação ilegal do domínio público marítimo em áreas protegidas. O então secretário de Estado do Ambiente, Carlos Pimenta, iniciou em 1986 a demolição das construções clandestinas nas zonas costeiras de áreas protegidas ou nas suas imediações (Arrábida, Ria Formosa, Lagoa de Albufeira e Fonte da Telha). A «era Pimenta», que durou escasso ano e meio, inaugurou uma nova fase de interesse dos meios de comunicação social pelas questões ambientais, que viria a consolidar-se no início dos anos 1990.

Contudo, a década acabou sem que fossem levadas até ao fim as demolições de construções clandestinas em domínio público marítimo das áreas protegidas. O sucesso verificado, tanto na Arrábida como na Lagoa de Albufeira e, em parte, na Fonte da Telha, foi interrompido após a saída de Carlos Pimenta do governo e, concretamente, nas ilhas-barreira da ria Formosa, as casas continuaram até a proliferar. A regulamentação do quadro legal, entretanto aprovado, e o repensar do padrão de desenvolvimento seguido dominaram nessa fase o debate na Assembleia da República, emergindo de longe a «lei-quadro» como vocábulo mais usado nas iniciativas legislativas (figura 1.6).

Como Ilda Figueiredo defendia, em inícios da década de noventa, revestia-se de particular significado o debate parlamentar sobre

[...] iniciativas legislativas que visam [visavam] definir uma lei-quadro das áreas protegidas. É que não basta plantar árvores. É necessário tomar as medidas adequadas a uma gestão eficiente, dinâmica, democrática e participada das áreas protegidas. [Assembleia da República, 22 de março de 1991, deputada Ilda Figueiredo (PCP)]

Figura 1.6 – Dez expressões utilizadas na Assembleia da República associadas à conservação da natureza e áreas protegidas (1986-1994)



Fonte: Elaboração própria.

Tais propósitos não ignoravam, antes pelo contrário, emergiam a partir dos problemas que a conjuntura impunha na altura, como era o caso, por exemplo, dos incêndios que afetavam a serra da Estrela – «veja-se o que aconteceu este ano com o Parque Natural da Serra da Estrela, onde arderam cerca de 8000 ha» (Ilda Figueiredo, 12-12-1990). Nesta linha, aliás, a proposta era repensar o próprio modelo de desenvolvimento, sublinhando-se, como fazia Ribeiro Telles, a necessidade de transversalidade:

Não é possível avançar-se com uma política eficaz de ambiente e ordenamento do território sem se repensar o atual modelo de desenvolvimento [...] São partes integrantes e fundamentais de uma autêntica política de desenvolvimento a melhor qualidade e a mais eficaz gestão do ar, da água, do solo e dos alimentos, a conservação da natureza, a afirmação da cultura, o aproveitamento racional de todos os recursos, a melhoria da qualidade de vida e a busca da justiça. [Assembleia da República, 11 de abril de 1986, deputado independente Gonçalo Ribeiro Telles]

Em 1990, o ambiente é promovido a Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (MARN), alargando as suas competências a domínios tão importantes como a gestão do litoral e a caça nas áreas protegidas. Já em 1993, o Serviço de Parques transforma-se em Instituto da Conservação da Natureza (ICN), ganhando força e autonomia, e também se inicia um novo modelo de direção das áreas protegidas, cada uma sob a gestão de uma comissão diretiva, com um presidente/diretor e dois vogais. O presidente/diretor era nomeado pelo ministro da tutela, um vogal indicado pelo então ICN e outro vogal nomeado pelas câmaras municipais com jurisdição na área, o que significou um maior envolvimento das autarquias. Um dos aspetos importantes desta nova legislação foi tornar obrigatória a elaboração de planos de ordenamento para cada área protegida. Criaram-se, entretanto, neste período, cinco novas áreas protegidas, duas das quais em zonas costeiras.

Na Assembleia da República, esta foi uma fase de debates sobre conservação da natureza e áreas protegidas por parte de deputados de diferentes partidos, sobretudo devido à falta de meios e à desatenção a que eram votadas no arranque dos anos 1990. Destacamos algumas:

[...] A situação geral das áreas protegidas é de crescente degradação devido não só à sua gestão centralizada, de costas voltadas para as populações aí residentes, mas também à escassez de meios técnicos, financeiros e humanos e à falta de planos de ordenamento [...] [que] tem conduzido a uma acentuada degradação. As verbas inscritas no PIDDAC para as áreas protegidas são inferiores a 1000\$ por hectare, o que, como nos afirmou o diretor de um parque natural, não dá para criar uma galinha. Depois, faltam as viaturas, a rede de rádio, o pessoal especializado, os guardas e vigilantes da natureza. [Assembleia da República, 22 de março de 1991, deputada Ilda Figueiredo (PCP)]

Um ano depois, seria outro deputado a levantar o problema:

No que respeita à Lei-Quadro das Áreas Protegidas, convirá dizer, para início de conversa, que esta é talvez a mais antiga das promessas não cumpridas pelo governo [...] Vivem sem meios, sem planos de ordenamento, sem investigação nem estudo e com uma permanente tensão entre a direção das áreas protegidas e as comunidades locais. A tudo isto junta-se a crescente pressão urbanística e a cobiça dos especuladores. Ontem mesmo ardeu a Área de Paisagem Protegida Sintra-Cascais. Sabem os Srs. Deputados que sobre essa área, incluindo precisamente o sítio que ardeu, há 12 propostas de loteamento, todas elas muito turísticas, muito verdes, mas nenhuma delas disfarça que o que se pretende é aproveitar, para uso privado, o capital natural, que deve pertencer a todos. [Assembleia da República, 13 de maio de 1992, deputado José Sócrates (PS)]

A primeira metade dos anos de 1990 foi, entretanto, marcada por três fatores determinantes para as questões ambientais e, particularmente, as de conservação da natureza. Por um lado, a realização da Cimeira da Terra no Rio de Janeiro, em 1992, ajudou a projetar a preocupação pública e política com o ambiente e a conservação da natureza, tendo sido aprovada a Convenção Internacional sobre Diversidade Biológica. Por outro lado, a União Europeia lançou o programa LIFE, com financiamento consagrado aos objetivos da conservação da natureza e da biodiversidade.

Por fim, o ambiente seria tema de uma presidência aberta realizada por Mário Soares em 1994. Acompanhado por cientistas, ambientalistas, políticos e jornalistas, Soares promoveu o maior debate ambiental

até hoje verificado em Portugal, ativando a sociedade para uma reflexão conjunta sobre as feridas abertas um pouco por toda a parte: desordenamento do território, poluição, espécies e *habitats* ameaçados – foram temas que preencheram páginas de jornais e horas de emissões televisivas e radiofónicas. O então presidente da República visitou parques e reservas naturais, reforçando a sua visibilidade, ampliada pelo novo contexto mediático de inícios dos anos 1990, que se caracterizou por novas rádios locais, novos jornais (*Independente* e *Público*) e a abertura do serviço televisivo aos operadores privados a partir de finais de 1992 (SIC e TVI), com a consequente multiplicação das horas de emissão, ajudando a dar visibilidade ao tema (Schmidt 2003).

Este processo de mediatização e ação política e cívica às escalas mundial, europeia e nacional garantiu uma progressiva consciencialização ambiental da sociedade portuguesa, que os primeiros inquéritos sobre ambiente, entretanto, vieram sublinhar (Almeida 2000 e 2004). Foi, aliás, nesta altura que o tema do ambiente se inscreveu explicitamente nos programas, campanhas e discursos de todos os partidos políticos, muito embora a conservação da natureza fosse sempre mais esquecida nas agendas políticas e mediáticas, onde se sobrepunham problemas com forte impacto nas populações, como eram os casos da poluição das águas superficiais e de consumo e dos resíduos urbanos e industriais acumulados em lixeiras sem qualquer tratamento.

Avanços e recuos da agenda da conservação da natureza (1995-2009)

A segunda metade da década de 1990 é marcada por novas figuras de conservação⁸ da natureza e também por instrumentos fundamentais para o planeamento e ordenamento do território (figura 1.7). Entre estes destaca-se a Lei de Bases da Política de Ordenamento

⁸ Para além dos novos parques e reservas naturais (PN e RN) de âmbito nacional, entre 1995 e 2009 surgiram ainda as primeiras áreas protegidas de âmbito regional e local: Paisagens Protegidas da Albufeira do Azibo, do Corno de Bico e da Serra de Montejunto (1999), Paisagem Protegida das Lagoas de Bertandos e São Pedro de Arcos (2000) e, em 2009, as Reservas Naturais Locais do Estuário do Douro e do Paul de Tornada e a Paisagem Protegida Regional do Litoral de Vila do Conde e Reserva Ornitológica de Mindelo.

do Território e Urbanismo (1998), que vem clarificar e estabelecer uma hierarquia clara entre as diversas figuras de planeamento, atribuindo aos planos das áreas protegidas, enquanto planos especiais, um estatuto de prevalência sobre os planos locais (PDM). Por outro lado, materializa-se em 1999 a transposição quer da diretiva *Habitats* (92/43/CEE), relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens considerados ameaçados no espaço da União Europeia, quer da diretiva «Aves» (85/411/CEE), relativa à conservação de aves selvagens, consagrando ambas a criação de sítios de importância comunitária (SIC) e de zonas de proteção especial (ZPE) no âmbito da Rede Natura 2000, cuja demarcação no país veio aumentar substancialmente a percentagem de território protegido, englobando, desde 2021, de acordo com os dados do INE, cerca de 21% de Portugal continental.

Figura 1.7 – Régua cronológica (1995-2009)

PN do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (reclassificação)	PN do Vale do Guadiana	Ratificação da Convenção de Combate à Desertificação	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo	PN do Douro Internacional	Parque Marinho Professor Luiz Saldanha	Rede Natura 2000	Transposição das Diretivas “Habitats” e “Aves”	Laurissilva da Madeira classificada Património Natural da UNESCO	Primeiras Áreas Protegidas de âmbito regional/local	PN do Tejo Internacional	RN das Lagoas de Santo André e da Sancha	Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade	PN do Litoral Norte	Livro Vermelho dos Vertebrados	Primeiro Geoparque português - Naturejo	Aprovada a orgânica do ICNB – Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade	Novo modelo de gestão das áreas protegidas; extinção da figura dos diretores das AP	Plano Sectorial da R. Natura 2000	Centro Nacional de Reprodução do Lince-ibérico
1995	1996		1998			1999				2000	2001		2005	2006	2007	2008	2009		

Fonte: Elaboração própria.

Entretanto, em 1996, considerando a velha questão do desapego das comunidades locais aos parques e reservas naturais, o governo de António Guterres aprovou uma resolução do Conselho de Ministros compensatória que determinava que as áreas protegidas fossem consideradas áreas prioritárias na aplicação de investimentos públicos para benefício das populações locais. As intenções eram boas, mas ficaram-se pelo papel, dado que nada avançou nesse sentido. Este caso, tal como o atraso na demarcação da Rede Natura 2000, ficou, aliás, registado nos debates da Assembleia da República.

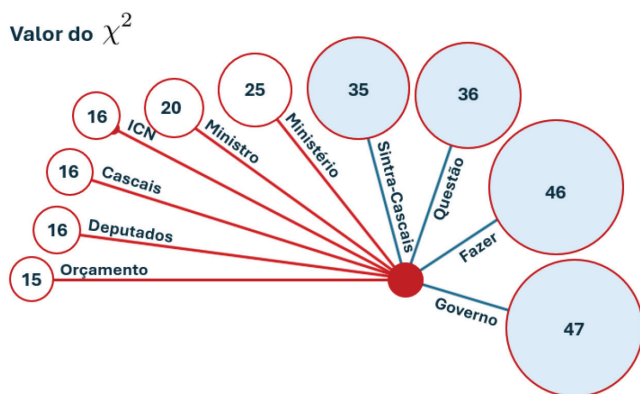
[...] As áreas protegidas aumentam, mas o investimento público sobre elas diminui e, em consequência, o volume de infraestruturas a construir e a resposta a dar às populações também diminui [...] Foi ainda divulgada a criação da Rede Natura 2000, que era para existir, mas que já não existe! Estou preocupadíssimo, enquanto ambientalista, ao ouvir afirmações públicas que me deixam, um pouco, a ideia de que a Rede Natura 2000 não é uma convicção deste governo, mas sim uma imposição comunitária que temos de gerir para não ficarmos em falta. [AR, 13 de dezembro de 1996, deputado Macário Correia (PSD)]

Durante este período geraram-se, aliás, vários debates na Assembleia da República, quer em torno de problemas concretos de diversas áreas protegidas, quer numa perspetiva mais geral sobre a política de conservação da natureza, ainda considerada muito insatisfatória, destacando-se sobretudo nesta fase as intervenções do Partido Ecológico Os Verdes:

A Reserva Ecológica Nacional (REN) e a Reserva Agrícola Nacional (RAN) são mais faladas e conhecidas pelos sucessivos processos de desafetação do que pela sua importância para o equilíbrio ecológico, a biodiversidade e o desenvolvimento sustentável. Os biótopos Corine e as áreas protegidas [...] continuam a ser utilizados para fins contrários ao ambiente e muitos deles não estão a ser incluídos deliberadamente na proposta nacional para a Rede Natura 2000. [AR, 4 de julho de 1997, deputada Heloísa Apolónia (PEV)]

Daí que, se olharmos para os vocábulos que mais se relacionam com esta década e meia (1995-2009), percebamos que o mais debatido tenham sido os recursos disponibilizados pelos governos para a gestão ativa das áreas protegidas (figura 1.8). Tratava-se, antes de mais, de fazer aquilo a que os próprios governos, sucessivamente, se vinham propondo.

Figura 1.8 – Dez expressões utilizadas na Assembleia da República sobre conservação da natureza e áreas protegidas que mais se associam ao período de 1995-2009



Fonte: Elaboração própria.

Compreendendo a serra de Sintra uma cada vez menos extensa área rural e uma belíssima faixa costeira, o Parque Natural Sintra-Cascais, a par de muitas outras áreas protegidas, serviu de mote no debate político da altura. Com efeito, à época, o parque sofria uma intensa pressão urbanística que punha em perigo os seus valores ecológicos, como fica claro na interpelação do PEV ao governo da altura:

[...] Quanto à Quinta da Marinha, são 168 ha com uma zona residencial, um campo de golfe com 18 buracos, um aldeamento turístico, um aparthotel. É aquilo que o Sr. Champalimaud diz que vai ser uma grande estância internacional. Sr. Secretário de Estado, uma grande estância internacional situada num parque natural... [AR, 21 de junho de 1997, deputada Isabel Castro (PEV)]

Seja como for, a dinâmica então adquirida pelo ICN, advinda da primeira metade da década, como referido anteriormente, bem como uma visibilidade então mais forte do tema com todo o trabalho de levantamento e demarcação da Rede Natura 2000, leva também à criação das primeiras áreas protegidas de âmbito regional, bem como

do Parque Marinho Professor Luiz Saldanha, que integrou o Parque Natural da Arrábida.

A década de 2000 abre com a aprovação da primeira Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (RCM n.º 152/2001), formulando dez objetivos estratégicos. Contudo, a instabilidade política deste arranque de século – com quatro governos e cinco ministros do Ambiente entre 2001 e 2005 – refletiu-se numa espécie de vazio no que respeita à política para a conservação da natureza, dando (mais uma vez) origem a mais debates críticos na Assembleia da República vindos de deputados dos diversos partidos, incluindo do próprio PSD, então no governo, sobre o mau estado de alguns parques e a falta de gestão das áreas protegidas. Eis uma amostra de diferentes frentes partidárias:

A situação que este governo herdou do ponto de vista da rede nacional de áreas protegidas roça o «surreal» [...] De facto, com tanto dinheiro gasto, devo dizer-vos que não percebo para onde é que ele foi. Não percebo! Porque hoje não temos, efetivamente, áreas protegidas. Assistimos, em especial nos casos do Parque Natural da Arrábida e do Parque Natural de Sintra-Cascais, a uma clara degradação, a um claro quase «canibalismo urbano». [AR, 6 de novembro de 2002, deputado Vítor Reis (PSD)]

[...] Em termos de fiscalização, de preservação e de valorização destas zonas classificadas há carências muito grandes referentes, por exemplo, à frota automóvel, a embarcações necessárias e fundamentais para proceder a essa fiscalização e a essa conservação, carências estas às quais nós consideramos que este Orçamento do Estado não dá resposta. [AR, 6 de novembro de 2002, deputada Heloísa Apolónia (PEV)]

[...] Basta referir que, no ano que decorre, arderam mais de 8000 ha nas referidas áreas protegidas. Mas há mais problemas: de contaminação de aquíferos; de erosão; de aumento das zonas ameaçadas por cheias; de construção nas dunas litorais, dunas primárias, nalguns casos; de degradação de arribas costeiras; de construção cada vez mais próxima de lagoas e albufeiras; de destruição de zonas húmidas. [AR, 29 de novembro de 2002, deputado João Teixeira Lopes (BE)]

Apenas a partir de 2005 regressa a estabilidade com um governo do PS que inicialmente gerou nova dinâmica na matéria. Desde logo, cria-se o último parque de âmbito nacional (Parque Natural do

Litoral Norte – com uma faixa marítima adjacente), arranca também a criação de mais reservas da biosfera (ilhas do Corvo, Graciosa e Flores) e até 2008 completou-se a publicação de todos os planos de ordenamento das 25 áreas protegidas de âmbito nacional. Por outro lado, inaugurou-se em 2009 o Centro Nacional de Reprodução do Lince Ibérico, em Silves, integrando a rede ibérica de cinco centros de reprodução (um em Portugal e quatro em Espanha), num esforço conjunto dos dois países para evitar a extinção mundial desta espécie, considerada hoje um sucesso internacional.

As críticas na Assembleia da República continuaram, contudo, a fazer-se de forma veemente durante o governo socialista na segunda metade da década, falando-se, como habitualmente, mais em «áreas desprotegidas» do que «protegidas» e, sobretudo, nos cortes de orçamento:

As nossas áreas protegidas são, na realidade, neste momento mais do que nunca, áreas desprotegidas [...] Não adianta tentar mascarar a situação com a necessidade de reestruturação do ICN. O subfinanciamento e os sucessivos cortes [...] são a principal causa da vergonhosa situação de falta de verbas para pagar desde os próprios vencimentos dos funcionários às despesas de correio, telefone, água ou luz. [AR, 29 de julho de 2005, deputado Francisco Madeira Lopes (PEV)]

O laxismo e a permissividade governamentais nestas matérias não parecem garantir fronteiras ideológicas ou partidárias. Quando na oposição, é do PSD que surgem as críticas:

Pegando pelo tema da conservação da natureza, eu diria que, hoje, até fazia mais sentido perguntarmos ao governo pela coerência. É que, depois de ter demorado três anos a embargar o que se passava na Costa Vicentina, nem 15 dias depois produziu uma declaração de utilidade pública para desafetar 750 ha da Reserva Ecológica Nacional na Herdade da Comporta, sem sequer ter cuidado de fazer um estudo de avaliação de impacto ambiental, mas apenas um estudo de incidências ambientais. [AR, 9 de fevereiro de 2008, deputado José Eduardo Martins (PSD)]

No entanto, o mais grave nesta fase deu-se ao nível do modelo de governança, que viria a constituir um grande retrocesso na afirmação e força das áreas protegidas e do ICN, que, em 2007, se passou a designar

ICNB (Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade – DL n.º 136/2007). Tratou-se de um novo modelo de gestão das áreas protegidas, cujas comissões diretivas foram extintas, incluindo a indispensável figura do diretor. As áreas protegidas passaram a ser agrupadas em cinco grandes departamentos de gestão de áreas classificadas (Norte, Centro e Alto Alentejo, Litoral de Lisboa e Oeste, Sul, Zonas Húmidas), passando a ser nomeado um diretor por cada departamento. Esta mudança profunda deixou as «áreas protegidas sem rosto», gerando grande erosão na gestão de proximidade, ainda hoje não recuperada. Os centros de decisão afastaram-se, assim, da realidade de cada área, criando ainda maior distância face às comunidades locais e aos problemas das áreas protegidas (CNADS 2016).

A natureza e as sequelas da *troika* (2010-2016)

Em termos administrativos e de gestão, as áreas protegidas vinham perdendo protagonismo desde que – como assinalámos anteriormente – se eliminara a figura de diretor e se criaram os cinco departamentos regionais, que obrigavam o responsável a circular entre vários parques e reservas, sem a óbvia capacidade de se concentrar em cada uma das áreas protegidas, como seria necessário e lógico. Ainda assim, o ano de 2010 pauta-se pela criação de mais três áreas protegidas de âmbito regional/local⁹ e pela reconfiguração legislativa que permitiu o surgimento da primeira área protegida privada – Faia Brava –, criada pela Associação Transumância e Natureza (Iannuzzi 2020). Acontecimentos que denotam maior atenção e sensibilidade por parte de alguns municípios e maior envolvimento e capacidade da sociedade civil (figura 1.9).

Contudo, com o novo governo PSD/CDS-PP e as medidas de austeridade impostas pela crise da dívida soberana, a partir de 2011, várias foram as medidas que resultaram num retrocesso maior tanto das políticas ambientais e de conservação da natureza, como também da própria convergência comunitária (Soromenho-Marques 2014).

⁹ Neste período, para além dos novos parques e reservas naturais e reservas da biosfera, foram ainda reclassificados como paisagens protegidas locais os anteriormente denominados Sítios Classificados dos Açudes do Monte da Barca e da Agolada, da Rocha da Pena e da Fonte Benémola (2010) e criada a Paisagem Protegida Local das Serras do Socorro e Archeira (2012), o Parque Natural Regional do Vale do Tua (2013) e a Paisagem Protegida Regional da Serra da Gardunha (2014).

Desde logo, a nomenclatura da pasta: nunca o Ministério do Ambiente tivera uma designação tão vasta e ao mesmo tempo uma ação tão limitada e apagada. Sob a designação de MAMAOT, para além do ambiente e do ordenamento do território, o ministério passou pela primeira vez – e até agora única – a integrar a agricultura e o mar, duas áreas governativas cuja vastidão e complexidade acabaram por fazer fragmentar e retroceder políticas e práticas de governança ambientais num momento particularmente grave de crise financeira e com a entrada da *troika* em Portugal (2011-2014).

Figura 1.9 – Régua cronológica (2010-2016)

1ª Área Protegida privada: Reserva da Fala Brava	Reserva da Biosfera das Berlengas	Fusão do ICNB com AFN, dando origem ao ICNF - Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas	Estratégia para as Infraestruturas Verdes da UE	Nova Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo	Reserva da Biosfera Transfronteiriça da Meseta Ibérica	Mínimo histórico do corpo de vigilantes: 118 efetivos
Mais três AP locais/regionais	Reserva da Biosfera de Santana (Madeira)			Nova Lei de Bases do Ambiente	Reserva da Biosfera Transfronteiriça do Tejo	
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016

Fonte: Elaboração própria.

Uma das mudanças institucionais então levadas a cabo com consequências negativas para a conservação da natureza foi a fusão do Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade (ICNB) com a Autoridade Florestal Nacional – esta última extinta e concentrada no ICNF, que passou a designar-se Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) a partir de 2012. Esta fusão, que poderia fazer sentido, caso tivesse sido previamente estudada e ensaiada, como, aliás, atualmente muitas organizações não governamentais de ambiente (ONGA) defendem, acabou por se traduzir na perda de importância de ambos os sectores e na redução do corpo técnico e dos vigilantes da natureza, gerando várias críticas também no parlamento:

Esta reforma não traz maior operacionalidade, traz sim menor operacionalidade ao Ministério [...] Estamos a fazer a fusão de missões distintas, de objetivos distintos e culturas distintas¹⁰ [...] e a tirar autonomia

¹⁰ Referindo-se à fusão do ICNB com a AFN.

a uma série de organismos que nós reputamos da maior importância: as comissões da Reserva Agrícola Nacional (RAN) e a Reserva Ecológica Nacional (REN) [...] Ao colocar estas duas comissões hierarquicamente abaixo das direções-gerais, retirando-lhes independência e autonomia na decisão, significa uma visão muito preocupante na ocupação do território! [AR, 29 de setembro de 2011, deputado Miguel Freitas (PS)]

De facto, nas áreas protegidas e em matéria ambiental, em geral, a questão complexificou-se e entrámos num período de quase ausência de política de conservação da natureza à escala nacional:

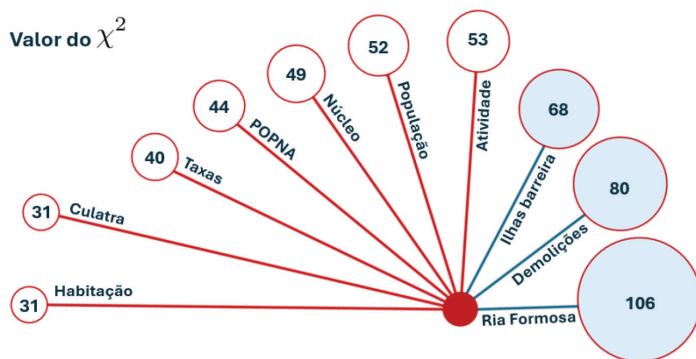
Olhe-se, por exemplo, para o gradual afinamento da capacidade do Estado para assegurar as funções de vigilância, fiscalização e conservação da natureza, existindo atualmente menos de 200 vigilantes da natureza para mais de 750 000 ha de áreas protegidas. [AR, 21 de setembro de 2011, deputado Paulo Sá (PCP)]

Em todas as reestruturações orgânicas e em todas as reduções de investimento e funcionamento, o discurso dos governantes é sempre o mesmo: fazer mais com menos! Mas, depois, a consequência, infelizmente, também é sempre a mesma: fazer menos com menos! [...] Por exemplo, no ICNB, o escasso número de vigilantes da natureza sempre foi um obstáculo, não o único, mas um sério obstáculo à prossecução de objetivos importantes de educação, formação e vigilância nas áreas protegidas. [AR, 23 de setembro de 2011, deputada Heloísa Apolónia (PEV)]

O gradual enfraquecimento do papel do Estado continuou a suscitar polémicas também no que respeita à compatibilização entre a defesa dos valores sociais e dos valores ambientais e as estratégias de envolvimento das populações locais.

Foi necessária uma reformulação do Ministério do Ambiente em 2014, com a saída das pastas da Agricultura e do Mar, para se dar alguma atenção às áreas protegidas. Não se reforçaram meios técnicos e de vigilância, mas esta fase foi marcada por uma tentativa de reordenar o Parque Natural da Ria Formosa, demolindo construções clandestinas nas ilhas-barreira, bem como pela criação do pacote legislativo em que se tornou emblemática a marca Natural.PT.

Figura 1.10 – Dez expressões utilizadas na Assembleia da República sobre conservação da natureza e áreas protegidas (2010-2016)



Fonte: Elaboração própria.

A figura 1.10, que agrega as expressões mais representativas do debate parlamentar ocorrido neste período (2010-2016), testemunha o reforço desta tentativa de reordenamento deste parque natural, onde se aprovou a realização de um conjunto de operações de demolição e requalificação de zonas de risco e de áreas naturais degradadas aí situadas. Curiosamente, no parlamento levantaram-se vozes contra este processo, que acabou por não ter continuidade com o governo socialista que se sucedeu no final de 2015:

Quando se exigia intervenções no sentido de proteger e salvaguardar os recursos e valores naturais, de proteger a orla costeira de processos de erosão e de melhorar o funcionamento do sistema lagunar por via de dragagens, quando se exigia investimentos na requalificação das zonas edificadas nas ilhas-barreira, quando se exigia o apoio às atividades económicas e, em particular, às atividades de pesca e marisqueio, de que dependem milhares de famílias, o governo opta por gastar milhões de euros do erário público em demolições de habitações. [AR, 6 de fevereiro de 2015, projeto de resolução do PCP]

No balanço deste período, marcado pela crise da dívida soberana e pela imposição de medidas de austeridade, os dados apresentados no

relatório nacional de aplicação da diretiva *Habitats* para o período de 2013-2018 evidenciam mais uma vez o esquecimento e desleixo a que fora votada a conservação da natureza e da biodiversidade. Cerca de 75% dos *habitats* com estatuto conhecido encontravam-se em estado mau ou desfavorável e cerca de 62% das espécies abrangidas com estatuto conhecido encontravam-se num estado de conservação mau ou desfavorável (CNADS 2021). E quando comparados os resultados com os do processo de avaliação anterior (2007-2012), o estado de conservação avaliado como «desfavorável» apresentava uma tendência para se deteriorar: em 36% das avaliações efetuadas no que diz respeito aos tipos de *habitats* e em 79% para as espécies (ICNF 2021).

Por outro lado, testemunhando igualmente o desinvestimento público nesta área, o corpo de vigilantes da natureza foi diminuindo em Portugal continental, atingindo o seu mínimo histórico (118 efetivos) em 2016.

Entretanto, uma nova Lei de Bases da Política Pública de Solos, aprovada em 2014, veio substituir os planos especiais de ordenamento do território – incluindo os planos de ordenamento de áreas protegidas (POAP) – por «programas especiais». Ao fazê-lo, esses «planos», que passaram a «programas», deixaram de vincular os particulares. Ou seja, com esta alteração, perdeu-se, em parte, o caráter nacional, e como tal supramunicipal, que os planos especiais de ordenamento do território detinham, o que se revelou disfuncional e resultou numa efetiva perda de força das áreas protegidas no contexto nacional. Registou-se, no entanto, pouco debate na Assembleia da República sobre este tema, que suscitou raras intervenções críticas:

[...] O PCP não consegue compreender por que se regozija o governo, o PSD e o CDS, dado que desarticularam a lei dos solos, esvaziaram a capacidade dos instrumentos de ordenamento do território, desarticularam os planos e converteram-nos em programas. O Estado continua ausente do território, incapaz de fiscalizar, deixando ao mercado a sua autorregulação no que toca, inclusivamente, a aspetos tão sensíveis quanto os solos e os usos dos solos. [AR, 26 de abril de 2014, deputado Manuel Tiago (PCP)]

A assombrar todo este período de presença e pressão da *troika* com as consequências que se conhecem na depauperação da administração

pública, incluindo a ambiental, esteve também o projeto de prospeção e potencial exploração de gás natural e de petróleo ao largo de dois parques naturais: Ria Formosa e Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, que o governo do PSD/CDS aprovou nas vésperas da sua saída em 2015.

Na Assembleia da República, os debates foram muito intensos, sobretudo devido aos movimentos cívicos que se geraram em torno deste assunto. As intervenções vieram então de muitos quadrantes:

Os movimentos locais, os movimentos ambientalistas que se têm pronunciado na sociedade portuguesa contra o prosseguimento dos contratos de concessão de petróleo e gás no território português, são a expressão mais forte, mais rica, mais ampla e mais coletiva da consciência crítica da cidadania portuguesa quanto às alterações climáticas [...] É preciso impedir que a concretização da prospeção e, depois, da exploração se concretize a cavalo numa lei anacrónica, numa lei esclerosada, que, quando foi feita, em 1994, já era uma lei de favor ao sector petrolífero [...] [que] não exige sequer à prospeção o que exige normalmente a legislação de avaliação de impacto ambiental para a suinicultura ou para a celulose. [AR, 27 de outubro de 2016, deputado Jorge Duarte Costa (BE)]

Agradecendo a todos os que assinaram a petição, ou que fizeram questão de estar presentes no parlamento para assistir ao debate sobre o assunto, o deputado do PAN referia:

Se, por um lado, ratificamos o Acordo de Paris e frisamos que o objetivo central da política nacional é descarbonizar a economia, por outro lado, validamos a possibilidade de prospeção e extração de petróleo e gás no país [...] Para o PAN, o caminho passa por parar a prospeção de petróleo em Portugal através da revogação da lei. [AR, 26 de abril de 2014, deputado André Silva (PAN)]

Na mesma linha se pronunciaram Os Verdes:

Os Verdes também consideram que uma possibilidade de pesquisa e exploração de hidrocarbonetos no Algarve está em contraciclo com aquele que é o objetivo de descarbonização. [...] [AR, 26 de abril de 2014, deputada Heloísa Apolónia (PEV)]

Sublinha-se também a vocação turística da região que não poderia ser posta em causa:

Consideramos que não devem ser adotados procedimentos que possam pôr em causa as mais-valias que o Algarve oferece neste sector [turismo], mas, sim, tudo devemos fazer para o preservar [...] A região do Algarve tem recursos suficientes para fomentar outro tipo de energia, nomeadamente energia solar e eólica, podendo ser colocada num lugar pioneiro no que diz respeito à sustentabilidade ambiental. [AR, 26 de abril de 2014, deputado António Eusébio (PS)]

Em suma, acrescentando aos efeitos da crise da dívida soberana e das imposições da *troika*, esta situação gerou grande polémica e mobilização pública por parte de vários movimentos cívicos e também de agentes políticos e económicos da sociedade portuguesa. Além das rescisões de alguns contratos de concessão em finais de 2016 pelo governo do PS, tanto com a empresa Portfuel, pertencente a Sousa Cintra, como mais tarde com o consórcio Partex/Repsol, os debates iriam continuar na Assembleia da República até final de 2017 com intervenções sucessivas do PAN, BE, PS e PEV. O facto mais determinante seria, contudo, a interposição de uma providência cautelar pelos movimentos cívicos, tendo o tribunal acabado por reprovocar estes projetos. A aprovação da Lei do Clima, em 2021, veio encerrar definitivamente essa ameaça no seu artigo 45.

Da cogestão ao alento inicial do Pacto Ecológico Europeu (2017-2024)

Chegados a 2017, um novo modelo de gestão das áreas protegidas é ensaiado através de um projeto-piloto que decorreu no Parque Natural do Tejo Internacional e que se baseou numa gestão colaborativa com os autarcas cujo território era abrangido pela área do parque, bem como um conjunto de representantes da sociedade civil local, entre os quais ONGA, instituições do ensino superior e outras entidades locais relevantes nesses territórios (figura 1.11).

É nesta linha que a (segunda) Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade 2030, aprovada em 2018, incluiu a

Figura 1.11 – Régua cronológica (2017-2024)

Reserva da Biosfera de Castro Verde	Reserva da Biosfera Porto Santo	Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade 2030	Modelo de cogestão das Áreas Protegidas	Regime jurídico de controlo, detenção e introdução de espécies exóticas	Lei orgânica das Direções Regionais da Conservação da Natureza e Florestas	Estratégia de Biodiversidade da União Europeia	Primeira Lista Vermelha da Flora Vasculiar de Portugal Continental (2016-2020)	Reserva da Biosfera da Ilha de Porto Santo	Década da ONU para a Recuperação dos Ecossistemas	Estocolmo+50	Plano de ação para as espécies exóticas invasoras	Revisão do modelo de cogestão de áreas protegidas	Livro Vermelho dos Mamíferos	Parlamento Europeu aprova a Lei do Restauro da Natureza (mas CE adia)	Lei 63/2023 repõe a figura de diretor de AP (por regulamentar)	Aprovação da Lei do Restauro da Natureza na UE (17 junho)	Florestas de produção regressam ao Ministério da Agricultura
2017	2018	2019				2020		2021	2022			2023				2024	

Fonte: Elaboração própria.

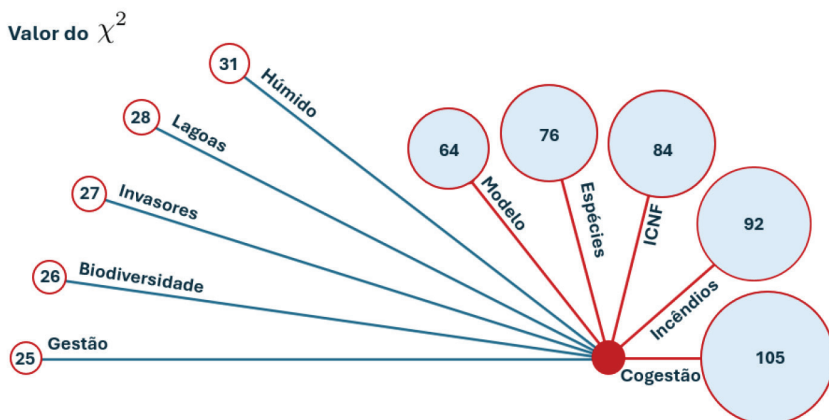
adoção generalizada de um modelo de cogestão, enquanto medida estruturante para a valorização da Rede Nacional de Áreas Protegidas. Este novo modelo entrou em vigor a partir de 2019 (Decreto-lei n.º 116/2019) e concretizou o princípio de participação dos órgãos municipais na respetiva gestão: é criada uma comissão de cogestão para cada área protegida, presidida por um presidente de câmara municipal dos municípios abrangidos, sendo composta ainda por representantes do ICNF, de instituições de ensino superior e das ONGA, e até por três representantes de outras entidades relevantes para o desenvolvimento sustentável dos territórios abrangidos pela área protegida. Mantiveram-se, no entanto, os cinco serviços desconcentrados a nível regional, responsáveis por grandes extensões do território, e a ausência da figura de «diretor» (com capacidade de teor mais técnico) das áreas protegidas, facto que até alguns autarcas já envolvidos neste novo modelo de gestão partilhada consideram necessário (CNADS 2021).

O novo modelo de cogestão marca, assim, os debates parlamentares deste período, de acordo com os resultados da figura 1.12. Este novo modelo, apesar da promessa de mudança, gerou, ainda em 2019, alguma desconfiança, patente, por exemplo, num projeto de lei, apresentado pelo PCP, sobre a «estrutura orgânica e a forma de gestão das áreas protegidas»:

O projeto-piloto para a gestão colaborativa do Parque Natural do Tejo Internacional insere-se numa linha de desresponsabilizar o Estado das suas funções nestas áreas. [...] A proposta do PCP é que «a cada área

protegida de âmbito nacional devia corresponder uma unidade orgânica de direção intermédia da administração central, dotada dos meios humanos e técnicos, com um diretor. [AR, 7 de julho de 2019, parecer da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação sobre o projeto de lei n.º 1180/XIII]

Figura 1.12 – Dez expressões sobre conservação da natureza utilizadas na Assembleia da República no período de 2017-2024



Fonte: Elaboração própria.

Começando a ser implementado em 2020, o certo é que a cogestão tem vindo a expandir-se, encontrando-se já em execução em 23 áreas protegidas um pouco por todo o país. Regista-se também neste período um reforço dos meios humanos do ICNF, tanto no corpo técnico, como sobretudo em vigilantes da natureza, havendo hoje praticamente o dobro dos efetivos que em 2016.

Outro facto marcante nesta fase foram os trágicos incêndios de 2017, que, indiretamente, acabaram por interferir na política de conservação da natureza. Em consequência, desencadeou-se um pacote de políticas florestais que incluiu, com carácter inédito, o programa de remuneração dos serviços dos ecossistemas. Este visa desenvolver, entre 2019 e 2038, um modelo de remuneração aos proprietários dos serviços prestados pelos ecossistemas, tendo começado a ser ensaiado com um projeto-piloto na Paisagem Protegida da Serra do Açor e no Parque Natural do Tejo Internacional, mediante a adoção de medidas

que permitam restaurar, valorizar e proteger a biodiversidade nestas áreas (Madeira, Mourato e Soares 2023).

Os incêndios de 2017, que vitimaram cerca de centena e meia de pessoas, deixaram clara a necessidade urgente de reordenamento e redesenho de uma floresta que se quer mais resiliente e mais biodiversa. Tal não impediu, contudo, que em 2022 se verificasse um enorme incêndio que consumiu cerca de 22 000 hectares do Parque Natural da Serra da Estrela, devastando 25% da sua área e evidenciando desordenamento, negligência e falta de planeamento na prevenção e combate aos fogos florestais num dos mais importantes parques naturais do país.

Neste contexto, nos debates da Assembleia da República referia-se, mais uma vez, o desleixo a que as áreas protegidas estavam votadas:

Temos de perceber que a emergência climática é real e é urgente e que não vamos conseguir combater os grandes incêndios se não mudarmos o mosaico florestal [...] Considerando o desastre ambiental que ocorreu no Parque Natural da Serra da Estrela, trazemos uma iniciativa que visa recomendar ao governo a sua renaturalização, de forma estruturada, através de um plano de gestão de emergência que contenha a erosão dos solos, o arrastamento de terras, fazendo o que o governo não está a fazer e evitando que se repitam casos como o que lamentavelmente vimos em Manteigas. [AR, 23 de setembro de 2022, deputada Inês Sousa Real (PAN)]

Ficou mais uma vez claro o estado de abandono em que se encontram as áreas protegidas. Isto ao mesmo tempo que a União Europeia dava um forte impulso à revalorização da política ambiental e de biodiversidade com a aprovação, em 2019, do Pacto Ecológico Europeu (PEE), que se constituiu como programa central da UE até 2026 e cujo objetivo passa por reforçar claramente a política de conservação da natureza em todos os países europeus, desde logo assumindo a figura de «infraestrutura verde» europeia (englobando todos os países) e com metas específicas para a Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030. As principais ações até 2030 incluem a criação de áreas protegidas que cubram, pelo menos, 30% da superfície terrestre e marítima da UE, alargando assim a cobertura das áreas da Rede Natura 2000. Outro aspeto importante do PEE foi a disponibilização de verbas específicas para o restauro e investimento

nas áreas protegidas e biodiversidade, para a construção de uma floresta sustentável e biodiversa, bem como para o pagamento dos serviços dos ecossistemas às áreas protegidas ativamente conservadas.

Assim, no que respeita às áreas protegidas, a década acabou não só com esperança, mas sobretudo com maior vigor atribuído à política de conservação da natureza em todos os aspetos, tornando-a absolutamente central no futuro da Europa no curto e médio prazo.

Contudo, o surgimento da pandemia de Covid-19, em 2020, logo seguida do início da guerra na Ucrânia, em 2022, veio atrasar todo este pacote de medidas previstas e preconizadas no PEE. Acresce que o surgimento de forças populistas de direita um pouco por toda a UE ajudou também a retardar e até a minorar muitas destas medidas. *In extremis*, a 12 de julho de 2023, o Parlamento Europeu conseguiu aprovar a Lei do Restauro da Natureza (com 336 votos a favor, 300 contra e 13 abstenções), ficando, no entanto, adiado o prazo para a sua implementação, dado que no Conselho Europeu a mesma lei não foi aprovada. Sê-lo-ia, entretanto, um ano mais tarde, tendo entrado em vigor em agosto de 2024.

Quanto a Portugal, foi oscilando nesta fase entre alguns sinais positivos, como a criação de mais reservas da biosfera, áreas protegidas de âmbito local e regional, e até mais três áreas protegidas privadas em 2022,¹¹ bem como a institucionalização, em 2023, do Parque Natural Marinho de Recife do Algarve, na costa de Lagoa e Albufeira, e a proposta de criação da Reserva Natural da Lagoa dos Salgados (no concelho de Silves), que seria a primeira área protegida de âmbito nacional a ser criada desde 2009, num local sob ameaça da construção de um megaempreendimento imobiliário, faltando, no entanto, a confirmação oficial da classificação desta reserva natural. Mas também surgiram importantes sinais negativos, como a revelação da perda de biodiversidade, tanto em espécies vegetais como animais, como vieram demonstrar, em 2020, a *Lista Vermelha de Flora Vascular de Portugal Continental* e, em 2023, o *Livro Vermelho dos Mamíferos de Portugal Continental*, onde se

¹¹ Para além das reservas da biosfera, neste período foram ainda criadas as seguintes áreas protegidas: Paisagem Protegida Regional das Serras do Porto, Monumento Natural Local Canhão Cársico de Ota (2019), Área Protegida Privada do Montado do Freixo do Meio, Área Protegida Privada do Vale das Amoreiras, Área Protegida Privada Fraga Viva – Reduto do Batráquio (2022), Parque Natural Marinho do Recife do Algarve – Pedra do Valado, Paisagem Protegida Regional da Serra da Aboboreira (2023).

comprova o modo como o défice das políticas de conservação da natureza tem levado ao desbaratar de bens públicos comuns, revelando, por exemplo, no caso da flora, que 381 plantas estão ameaçadas e 19 já se encontram extintas em Portugal continental.

Outra questão gravosa foi a manutenção do modelo de cogestão das áreas protegidas sem a figura de um diretor, há muito requerida por ambientalistas, cientistas e até deputados. Sucederam-se intervenções sobre a necessidade do retorno dessa figura:

As áreas protegidas devem ser valorizadas, devem ser visitadas, e as autarquias, as populações e os agentes económicos devem ser envolvidos na sua gestão, mas a componente da conservação – aquela que é a razão de ser das áreas protegidas – nunca deve ser subalternizada nem desligada desses outros aproveitamentos económicos. É esse o principal erro do modelo de cogestão [...] Por isso, o PCP traz a debate a revogação do modelo da cogestão e uma proposta alternativa para a orgânica das áreas protegidas. [Além] do diretor, importa que cada área protegida tenha um estatuto de estrutura de direção intermédia da administração central, garantindo-lhe, assim, um orçamento próprio e meios de gestão. [AR, 26 de janeiro de 2023, deputado Duarte Alves (PCP)]

O processo de descentralização de competências, que resultou de um acordo entre o PSD e o PS, permitiu a criação de um modelo de cogestão das áreas protegidas, com as autarquias a assumirem competências da sua gestão. E se antes havia a crítica – certa – da falta de meios e recursos do ICNF para a intervenção nas áreas protegidas, agora as críticas são bem maiores. O que estava mal ficou pior. [AR, 26 de janeiro de 2023, deputado Pedro Filipe Soares (BE)]

Numa altura em que assinalamos os 50 anos das áreas protegidas [...] assistimos a muitos problemas que afetam as áreas protegidas em Portugal, a maioria das quais, de protegidas, só têm mesmo o nome. Ao contrário do que sucede noutros países da União Europeia – onde a preservação de áreas protegidas é encarada com seriedade, responsabilidade e investimento –, em Portugal a maioria destes territórios permanece praticamente abandonada pelo poder central e nesses territórios quase tudo se permite. [AR, 26 de janeiro de 2023, deputada Inês Sousa Real (PAN)]

As áreas protegidas não podem continuar a ser geridas à distância por cinco departamentos do ICNF. É fundamental reformar e introduzir

mudanças na cogestão para garantir maior eficácia e responsabilização de quem gere estas áreas. Com estes pressupostos, o PSD apresenta o projeto de lei n.º 310/XV/1.^a [...] no qual propomos alterar a legislação vigente, nomeadamente o DL n.º 116/2019, de 21 de agosto, para introduzir a nomeação de um diretor executivo que assuma funções e responsabilidades de gestão em cada área protegida, em articulação direta com as demais instituições e órgãos de cogestão. [AR, 26 de janeiro de 2023, deputado Hugo Patrício Oliveira (PSD)]

A convergência entre os diferentes partidos ficou clara em matérias cruciais. Desde o reforço da orgânica das áreas protegidas, por via do ICNF, assumindo a necessidade inquestionável de um diretor de área protegida, à necessidade de garantir condições de participação que permitam uma ligação estreita com territórios que se querem vividos, respeitando necessidades sociais e imperativos ambientais.

A boa notícia foi, pois, a aprovação, em finais de 2023, da Lei n.º 63/2023, que revê o modelo de governança das áreas protegidas, mantendo o princípio da cogestão, mas repondo o cargo de diretor (16 anos depois de ser extinto, em 2007, e perante vários pareceres do CNADS e das ONGA manifestando-se contra tal). Importa referir, no entanto, que, com a queda do governo socialista em inícios de 2024, a lei não foi ainda aplicada. Mas, dado que a alteração ao modelo de cogestão resultou de uma proposta do próprio PSD (agora no governo), não é expectável nenhum retrocesso que a ponha em causa, embora ainda exija uma reformulação dos estatutos do ICNF. A este propósito, relembremos o discurso de outro deputado do PSD:

Esta lei tem por base uma iniciativa do PSD que acolheu várias alterações, resultando na aprovação, com voto favorável do PS e do PSD [...] Importa assegurar que, em 2024, as áreas protegidas conseguirão ter diretores em funções executivas, responsáveis pela gestão operacional no dia a dia, integrados organicamente no ICNF e, naturalmente, devidamente articulados com as respetivas comissões de cogestão. Portanto, com a presente proposta de alteração ao Orçamento de Estado, pretende-se garantir que esta mudança institucional tenha o devido suporte financeiro para ser operacionalizada, pelo que, em coerência com a lei aprovada, esperamos do PS a sua viabilização. [AR, 25 de novembro de 2023, deputado Carlos Cação (PSD)]

Este foi, pois, um período em que o modelo de governança das áreas protegidas esteve particularmente em causa: desde a disponibilidade de recursos (técnicos e financeiros) até à capacidade e independência de ação dos dirigentes, passando pelo envolvimento das populações, vistas, cada vez mais, como condição *sine qua non* de qualquer estratégia de mudança. Uma nota final importante prende-se, por isso, com as dinâmicas (e peso) do conhecimento e da mobilização cidadã ao longo dos últimos anos. O impulso à investigação científica, sobretudo a partir de 1995, com a criação do Ministério da Ciência sob a direção de José Mariano Gago, tornou cada vez mais claros e conhecidos os valores da biodiversidade no país e a relevância da conservação da natureza, seja para a produção de boa água, seja para a garantia de alimentos saudáveis, seja para a manutenção dos serviços ecossistémicos, de que os sumidouros de carbono fazem parte integrante e fundamental. E esta dinâmica não se ficou pelas universidades. Na sociedade portuguesa verifica-se uma sensibilidade crescente aos valores naturais, seja por parte da população, em geral, até por reflexo da crise da Covid-19 (Truninger *et al.* 2022), seja sobretudo entre as gerações mais novas, como os inquéritos nacionais e europeus indicam e como alguns movimentos cívicos locais têm demonstrado.

Notas conclusivas

Ao cabo de mais de 50 anos de história das áreas protegidas em Portugal, cujo serviço foi oficialmente criado em 1975, importa sublinhar a visão estratégica notável do então secretário de Estado do Ambiente, arquiteto paisagista Gonçalo Ribeiro Telles, cujo impulso foi decisivo na criação da atual Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP). Entendendo a importância de dotar o país, que ainda não substituíra as anteriores dimensões de planeamento por novas regras de ordenamento do território, Ribeiro Telles conseguiu, assim, conservar e gerir áreas-chave de relevância paisagística e natural. Mais tarde integrada no Sistema Nacional de Áreas Classificadas, juntamente com as áreas da Rede Natura 2000, a RNAP faculta hoje, apesar dos vários momentos de retrocesso, a possibilidade de usufruirmos de zonas protegidas fundamentais tanto no interior como no litoral do país.

Como na política ambiental, em geral, também a política de conservação da natureza foi sofrendo alterações nos modelos adotados,

com avanços e recuos e sobretudo ausência de linhas de continuidade em momentos cruciais, assumindo o seu modelo de gestão diferentes configurações e estruturas de direção sem a respetiva avaliação prévia. No balanço das políticas ambientais ao longo das últimas décadas, pode dizer-se que a conservação da natureza tem sido das mais críticas – uma «agenda adormecida», com perda continuada de relevância política e de meios de gestão e fiscalização eficazes, levando os estudos e levantamentos mais recentes a concluir pelo mau estado crescente dos indicadores de biodiversidade e ecossistemas, sobretudo desde a viragem do século. É, pois, importante sublinhar um conjunto de problemas e desafios estruturantes para o seu futuro, alguns dos quais se traduzem em ultrapassar debilidades estruturais que se arrastam e teimam em permanecer, enquanto outros surgiram mais recentemente.

São vários os défices apontados por uma miríade de atores sociais e políticos: défice crónico de recursos humanos e financeiros; défice de fiscalização; défice de monitorização das espécies e *habitats*, bem como de ações de conservação da natureza e de restauro ecológico; défice de educação e sensibilização ambiental e de interpretação do património natural; défice de estabelecimento de objetivos calendariizados por área protegida e de avaliação de desempenho. E, apesar do inegável aumento de sensibilidade pública sobretudo entre as gerações mais novas, é ainda pouco significativa a atenção pública sobre o assunto, sobretudo quando comparado com outros temas ambientais, como são, por exemplo, os casos da água e da poluição do ar. O silêncio quase crónico a que tem sido votada esta matéria tornou-se parte do problema, mantendo-se a discussão e, por conseguinte, a sua visibilidade acantonadas a um círculo restrito de atenções.

Para além de um balanço negativo sobre o estado da conservação da natureza e da biodiversidade, importa sublinhar a falta de prioridade atribuída às respetivas políticas públicas, bem como a forma como as áreas protegidas têm sido desconsideradas, num enquadramento que ultrapassa a cor política dos sucessivos governos. Em suma, através da análise dos debates parlamentares ficaram evidentes tanto as constantes anuências e silêncios face ao tema, como também momentos de dissonâncias e críticas das diferentes forças políticas representadas na Assembleia.

No balanço da análise dos debates parlamentares podemos ainda constatar algumas dimensões recorrentes na abordagem da conservação

da natureza. Como questão dominante, sobretudo a partir de 1990, surgem sempre críticas dos partidos da oposição sobre as formas de gestão, destacando-se a ausência de envolvimento efetivo dos residentes, o subfinanciamento crónico do ICNF, a perda de parte importante de recursos humanos e técnicos, jurídicos e operacionais e, sobretudo, a eliminação da figura de diretor de áreas protegidas desde 2007.

Pensando então em perspetivas e soluções para a governança e gestão das áreas protegidas, o restabelecimento de um diretor por áreas protegidas (de acordo com a nova Lei n.º 63/2023, que revê o modelo de cogestão e repõe esse cargo) parece incontornável, sem com isso colocar em causa a coordenação de uma gestão colaborativa com os municípios em sistema de cogestão. Estes últimos, enquanto poder local, poderão contribuir para desenvolver as atividades culturais e socioeconómicas compatíveis com os valores das áreas protegidas, bem como conceber, juntamente com as outras entidades responsáveis, os modelos financeiros a adotar para a sua sustentabilidade.

Quanto aos processos de planeamento, importa, desde logo, sublinhar, como quase todos os intervenientes nos debates parlamentares referiram (ainda que com *nuances* que muitas vezes dependiam, sobretudo, do lado da barricada em que se posicionavam) a necessidade de uma reforma que considere a determinação de objetivos a orientar a ação, que, por seu turno, se supõe monitorizável a partir de indicadores objetivos e, tanto quanto possível, comparáveis, como indicam as melhores práticas defendidas, por exemplo, na Agenda 2030. Depois, importa não descurar a vertente participativa, garantindo um modelo de gestão envolvente e colaborativo que inclua quer os representantes da administração pública (central e local), quer os diferentes agentes locais. A apropriação social das áreas protegidas é, desde sempre, uma questão fundamental que implica um envolvimento efetivo e uma participação real dos seus residentes e outros agentes ativos no terreno, empenhando-os na defesa dos valores e normas que norteiam estas áreas. Tal reforçará também os processos de mediação e negociação, quer entre diversos sectores da administração, quer com diversos agentes sociais em situações tantas vezes conflituosas. Neste sentido, a implementação efetiva do pagamento dos serviços de ecossistemas prestados pelos proprietários das áreas protegidas torna-se também essencial.

Por fim, como muito documentos têm vindo a referir, as áreas protegidas devem assumir um papel cada vez mais ativo na sensibilização

e educação ambiental, promovendo o património natural, geomorfológico, paisagístico e cultural junto dos seus residentes e visitantes através de equipamentos (centros de interpretação e informação dinâmicos), de projetos com as escolas que se encontrem na sua área de influência e de ações comunicativas eficazes e envolventes.

Bibliografia

- Almeida, João Ferreira de, org. 2000. *Os Portugueses e o Ambiente – I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras: Celta.
- Almeida, João Ferreira de, org. 2004. *Os Portugueses e o Ambiente – II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras: Celta.
- Araújo, Miguel Bastos, coord., et al. 2022. *Biodiversidade 2030: Nova Agenda para a Conservação em Contexto de Alterações Climáticas*. Universidade de Évora e Fundo Ambiental, Ministério do Ambiente e da Ação Climática, Lisboa.
- Assembleia da República. 2024. *Debates Parlamentares*. Recurso online: <https://debates.parlamento.pt/>.
- Caldas, Eugénio de Castro. 1991. *A Agricultura Portuguesa através dos Tempos*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- CNADS. 2016. *Reflexão sobre o Modelo de Gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas*. Lisboa: CNADS.
- CNADS. 2021. *Reflexão e Recomendação à Assembleia da República e ao Governo sobre a Gestão Sustentável de Áreas Protegidas no Quadro do Pacto Ecológico Europeu*. Lisboa: CNADS.
- Dunlap, Rile, e William Catton. 1994. «Struggling with human exemptionalism: the rise, decline and revitalization of environmental sociology». *The American Sociologist*, 25: 5-30. 10.1007/BF02691936.
- Finneran, Niall. 2023. «Landscapes of the romantic sublime: the legacy of nineteenth-century artistic visions and contributions to the development of the management of natural heritage». In *Managing Protected Areas: People and Places*, eds. N. Finneran, D. Hewlett e R. Clarke. Cham: Palgrave Macmillan.
- Guerra, João, e Luísa Schmidt. 2013. *Environmental Awareness, Ecological Values – The Portuguese Case in the European Context*. Lisboa: Observa.
- Guerra, João, Luísa Schmidt e Susana Valente. 2017. «Dilemmas of sustainability in turbulent times: the Portuguese case in context». In *Green European: Environmental Behaviour and Attitudes in Europe in a Historical and Cross-Cultural Comparative Perspective*, eds. Audrone Telesiene e Matthias Gross. Londres e Nova Iorque: Routledge, Taylor & Francis.
- Iannuzzi, Giulia. 2020. «Private protected areas as institutional innovation in nature conservation: an empirical study on their emergence and assessment of their social and ecological fit». Tese de doutoramento, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

- ICNF. 2021. *Relatórios Nacionais de Aplicação da Diretiva Habitats para os Períodos 2007-2012 e 2013-2018*. Lisboa: Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.
- Madeira, Paulo Miguel, João Morais Mourato, e Filipa Soares. 2023. «Florestas». In *50 Anos de Políticas Ambientais em Portugal – Da Conferência de Estocolmo à Atualidade*, org. L. Schmidt. Porto: Edições Afrontamento.
- Mansinho, Inês, e Luísa Schmidt. 1997. «Portugal: réinventer le rural par l'environnement». In *Vers un rural postindustriel. Rural et environnement dans huit pays européens*, coord. Marcel Jollivet. Paris: L'Harmattan.
- Melo, João Joanaz de, e Carlos Pimenta. 1993. *Ecologia e Ambiente*. Lisboa: Difusão Cultural.
- Oliveira, R. 2023. «Áreas protegidas, conservação da natureza e da biodiversidade». In *50 Anos de Políticas Ambientais em Portugal – Da Conferência de Estocolmo à Atualidade*, org. L. Schmidt. Porto: Edições Afrontamento.
- Ortega-Rubio, Alfredo. ed. 2020. *Socio-ecological Studies in Natural Protected Areas. Linking Community Development and Conservation in Mexico*. Nova Iorque: Springer.
- Schmidt, Luísa. 2003. *Ambiente no Ecrã – Emissões e Demissões no Serviço Público Televisivo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, Luísa. 2008. «Ambiente e política ambiental: escalas e desajustes». In *Itinerários – A Investigação nos 25 Anos do ICS*, orgs. M. V. Cabral et al. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, Luísa. 2023. «Políticas ambientais ‘sectoriais’ – enquadramento e transversalidades». In *50 Anos de Políticas Ambientais em Portugal – Da Conferência de Estocolmo à Atualidade*, org. Luísa Schmidt, 121-155. Porto: Edições Afrontamento.
- Schmidt, Luísa, João Mourato, David Travassos, e Rita Calvário. 2017. «Áreas protegidas – que modelo de gestão?». *Policy Brief 2017*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Soromenho-Marques, Viriato. 1998. *O Futuro Frágil – Os Desafios da Crise Global do Ambiente*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Soromenho-Marques, Viriato. 2014. *Portugal na Queda da Europa*. Lisboa: Temas e Debates.
- Travassos, David. 2019. «Áreas protegidas: demasiado importantes para continuarem esquecidas». In *Reflexões sobre Ambiente, Território e Sociedade: Três Anos do Blogue ATS*, eds. João Ferrão et al. Lisboa: Observa-ICS-ULisboa.
- Truninger, Mónica, Luísa Schmidt, João Graça, Luís Junqueira e Pedro Prista. 2022. *Sustentabilidade e Alimentação – Segundo Grande Inquérito em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

2

Energia solar descentralizada: 50 anos de políticas públicas

Sofia Ribeiro



Imagem 2.1 – Instalação de painéis solares fotovoltaicos em telhados residenciais

Fonte: @Bill Mead – wmmead.

Introdução

Agora, que se celebram os cinquenta anos do 25 de Abril de 1974, importa refletir sobre dois grandes desafios que Portugal enfrenta atualmente no âmbito energético, em particular no sector fotovoltaico descentralizado. Um é referente ao modelo vigente de acesso a este recurso, o outro à sua origem.

Quanto ao primeiro desafio, foi em 1944, com a Lei n.º 2002/94 (eletrificação do país), que o ensejo de generalização do acesso à energia elétrica no território nacional se afirmou. Com o 25 de Abril de 1974 e a subsequente redação e aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976 surge a promessa de nacionalização de várias empresas responsáveis pela produção, transporte e distribuição de energia elétrica, reforçando-se o objetivo de eletrificar completamente o território português para atender às necessidades de desenvolvimento social e económico de toda a população.

O segundo desafio pode ser associado à aposta e crescimento das energias renováveis, que ganhou força a partir dos anos 2000, quando ficou estipulado o pagamento de uma renda aos municípios com parques eólicos, visando uma produção e consumo de energia mais sustentável em todo o território nacional, enquanto dinamizava a economia através do investimento neste sector.

Este capítulo parte do pressuposto de que as energias renováveis oferecem vantagens tanto numa macroescala quanto numa microescala, onde se incluem os cidadãos consumidores. Em particular, irá visitar os principais marcos das políticas e da legislação relacionadas

com a energia fotovoltaica descentralizada¹ em Portugal nos últimos 50 anos. A aposta na descentralização da energia visa dar aos cidadãos uma participação ativa no sector energético, permitindo uma decisão e ação livre e ativa no que diz respeito à produção, consumo e venda de energia. Neste ano, que marca os 50 anos da revolução dos cravos, é importante entender o modo como os desígnios originais de Abril estão a ser aplicados e a ter impacto na sociedade a este respeito.

Porquê energias renováveis?

De acordo com a comunidade científica, a principal causa das alterações climáticas são as emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa (GEE), resultantes de padrões insustentáveis da atividade e do consumo humanos (IPCC 2014, 2021 e 2023).

O reconhecimento desta realidade e a urgência em descarbonizar a economia têm adquirido maior visibilidade e apoio na população da União Europeia (UE), como têm mostrado as sondagens dos últimos anos. Repare-se que, em 2023, dos cidadãos europeus inquiridos, 93% consideraram as alterações climáticas um problema muito grave e 88% concordaram que as emissões de GEE devem ser reduzidas a fim de se atingir a neutralidade carbónica em 2050 (Comissão Europeia 2023).

Em 2019, a Comissão Europeia apresentou o Pacto Ecológico Europeu, no qual se comprometeu a alcançar a neutralidade carbónica até 2050, estipulando uma redução de, pelo menos, 40% das emissões de GEE (dos níveis de 1990), e a atingir 32% do consumo de energia a partir de fontes de energia renováveis até 2030 (Comissão Europeia 2019). Em 2021 foi aprovada a Lei Europeia do Clima, que aumentou a meta da União Europeia (UE) na redução de emissões para, pelo menos, 55% até 2030, tornando esta ambição uma obrigação jurídica (Comissão Europeia 2021). E em outubro de 2023 foi aprovada a diretiva europeia RED III (2023/2413), que estabelece uma nova

¹ Com efeito, no que à tecnologia solar para produção de eletricidade concerne, é possível olhar sob o ponto de vista da geração centralizada de energia (que diz respeito às grandes centrais produtoras de energia) e sob o ponto de vista da geração descentralizada ou distribuída (que pode abarcar pequenos produtores de energia, mas também a utilização da tecnologia em contexto residencial ou empresarial).

meta para a UE: aumentar a parcela de energia renovável no consumo total de energia para 42,5% até 2030, com um foco adicional de 2,5%.

Em 2023, 24,5% da energia consumida na Europa é proveniente de fontes renováveis e 45,3% da eletricidade produzida provém de energias renováveis. Sendo que, 20,5% é proveniente da energia solar (Comissão Europeia 2024).

Com efeito, a transição para um modelo de desenvolvimento socioeconómico assente em fontes de energia renovável tem sido motivada e acelerada não só por razões ambientais, com o objetivo de abrandar ou mitigar as alterações climáticas e o aquecimento global, como por razões de natureza política, económica e de independência energética, como a invasão da Ucrânia por parte da Rússia, em fevereiro de 2022, veio confirmar. Com efeito, essa dependência teve impactos evidentes na vida dos cidadãos da União Europeia, em particular ao nível energético, que viram a sua fatura aumentar de forma acentuada² (Eurostat 2023; Conselho Europeu 2024b).

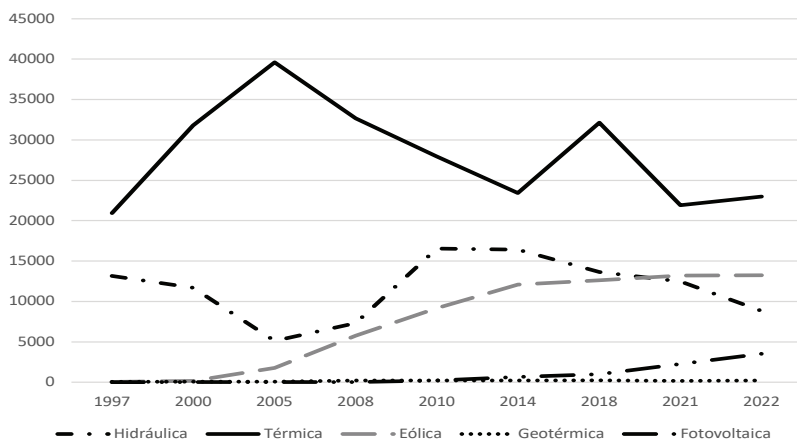
O arranque das energias renováveis em Portugal

Os primeiros aproveitamentos hidroelétricos surgiram a partir dos anos 1940, tendo vindo a ganhar especial relevância no panorama da produção da energia em Portugal a partir da década de 1950, logo após a Segunda Guerra Mundial. Com efeito, depois da instabilidade económico-social vivida na primeira metade do século xx, devido às duas guerras mundiais, que afetaram a comercialização do carvão, a ideia de que a energia hídrica era 100% nacional, na medida em que não dependia de matérias-primas importadas, levou ao surgimento de muitas empresas para a produção, transporte e distribuição de energia

² A eletricidade doméstica teve, em 2022, os preços mais elevados desde que há registo no Eurostat. Entre o 2022 e 2023, os preços aumentaram em 22 países da UE. No 1.º semestre de 2023, em comparação com o homólogo de 2022, o maior aumento registado foi nos Países Baixos (+953%), na Lituânia (+88%), na Roménia (+77%) e na Letónia (+74%), com o preço em Portugal e em Espanha a descer (-6% e 41%, respetivamente). Quanto ao preço do gás, aumentou em 20 países, tendo sido os maiores aumentos na Letónia (+139%), Roménia (+134%), Áustria (+103%), Países Baixos (+99%), Irlanda (+73%) e Portugal (68%) (Eurostat 2023).

um pouco por todo o país. Todavia, apesar da crescente aposta na energia hídrica, como se verifica na figura 2.1, em finais do século a componente termoelétrica continuava a representar uma grande parcela da produção bruta de energia em Portugal (em 1999 houve uma produção bruta total de 43 287 GWh, sendo 83% gerada por fonte térmica face aos 17% de energia gerada por fonte hídrica [DGEG 2021]) e o petróleo representava na década de 1980 cerca de 70% da energia importada por Portugal (Ferreira e Martins 2009).

Figura 2.1 – Produção anual de energia em Portugal em anos seleccionados



Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia 2022.

De facto, a preocupação com os temas relacionados com o ambiente e a preservação da natureza apenas começou a entrar na agenda pública em 1972, com o convite da ONU para Portugal marcar presença na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, em Estocolmo.

Esses temas ganharam maior destaque depois de 1974, influenciados pelas aspirações e ambições que o 25 de Abril representava quanto à aproximação a outros países democráticos europeus.

Ainda assim, os primeiros anos foram marcados por bastantes avanços e recuos devido à realidade social e política que se vivia em Portugal (Soromenho-Marques 2021; Horta e Gomes 2023). Apesar de o primeiro

parque eólico ter sido instalado em 1988 no Porto Santo, Madeira (Arquivo Regional e Biblioteca Pública da Madeira 2018), as novas energias renováveis só começaram a entrar na realidade portuguesa no virar do milénio. O investimento no desenvolvimento destas tecnologias, principalmente a eólica, afirmou-se nos primeiros anos do século XXI, em parte devido ao investimento e às políticas públicas portuguesas, mas também europeias, às quais Portugal passou a poder candidatar-se após a entrada na União Europeia (Ferreira e Martins 2009). Foi também fortemente impulsionado pela participação de Portugal na Conferência do Rio, em 1992, e, principalmente, pelas pressões provenientes dos compromissos assinados no Protocolo de Quioto, em 1997 (Schmidt, Delicado e Junqueira 2021).

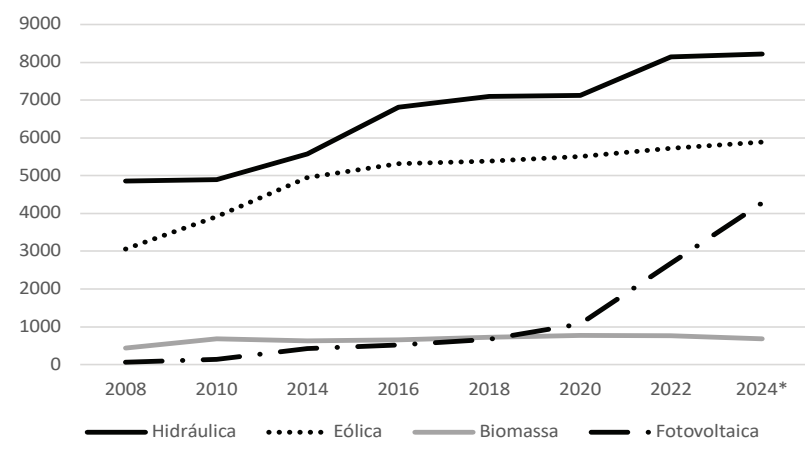
Além disso, a adoção de tecnologias renováveis, como a energia eólica (que, pela sua natureza, é mais fácil e rápida de instalar, quando comparada com as grandes barragens hidroelétricas), desempenhou um papel importante na coesão territorial nacional, conforme os ideais de Abril haviam ambicionado. Por exemplo, o Decreto-Lei n.º 339-C/2001 previa o desenvolvimento de tarifas remuneratórias e uma renda mínima a atribuir a qualquer município onde fossem instalados parques eólicos, verificando-se que, se em 1997, a produção anual de energia eólica era de 38 GWh, em 2000 era já de 168 GWh e em 2005, com a entrada em vigor do Tratado de Quioto, era já de 1773 GWh (Direção-Geral de Energia e Geologia 2021).

Nos anos seguintes houve atualizações e revisões nos compromissos de redução das emissões de gases de efeito de estufa (GEE) e nas metas de produção de energia a partir de fontes renováveis em Portugal. Em 2022, o contributo das fontes de energia renovável no consumo final bruto de energia era de 34,5% e na produção de eletricidade de 61,4%. No entanto, Portugal ainda mantinha uma dependência energética de 71,3%, o que representa 4,1% a mais do que em 2021 (sendo que a meta no PNEC 2030 é de 65% para 2030) (DGEG 2023).

Quanto à potência instalada de energia solar fotovoltaica, em 2023 existiam cerca de 3,9 GW, dos quais 1,9 GW estavam em regime descentralizado³ (DGEG 2024). A figura 2.2 ilustra a evolução das energias renováveis nos últimos anos.

³ Atendendo à legislação em torno da energia descentralizada, existem em Portugal instalações fotovoltaicas de microprodução, de miniprodução e unidades de pequena produção (UPP), cujas novas instalações deixaram de ser possíveis a partir de 2014, com a criação das unidades de produção para autoconsumo (UPAC).

Figura 2.2 – Capacidade instalada anual de energia renovável em Portugal em anos seleccionados



* Dados provisórios de março de 2024.

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia 2022 e 2024.

Medidas e políticas públicas para a difusão do solar fotovoltaico descentralizado

O diploma que criou a empresa pública Eletricidade de Portugal (EDP) após a Revolução de Abril estabeleceu um sistema centralizado e monopolístico no sector energético, dando à empresa a exclusividade da produção, transporte e distribuição de energia elétrica no continente para a empresa. No entanto, também previa a possibilidade de «produção e distribuição de energia elétrica para uso próprio» por algumas entidades (Decreto-Lei n.º 502/76). Esses casos eram exceções limitadas a áreas onde a rede pública da EDP ainda não existia, representando 5,7% da energia produzida em 1975 (Abelaira e Bernardo 1986).

Apesar disso, em 1981, alterações na legislação, motivadas principalmente pelos choques petrolíferos, pretendiam impulsionar a figura do pequeno produtor de energia.

O aumento do custo do petróleo encareceu a produção marginal de energia, que dependia de centrais térmicas alimentadas a petróleo. Nesse contexto, tornou-se importante incentivar a autoprodução, criar

condições para sua expansão e regulamentar essa atividade (Decreto-Lei n.º 20/81). No entanto, a qualidade de autoprodutor era atribuída apenas a proprietários de instalações que produzissem energia acessoriamente, utilizando resíduos, subprodutos, recursos naturais renováveis ou energia de efluentes. Como resultado, a potência instalada em autoprodução não aumentou significativamente nos anos seguintes. Em 1982 havia uma autoprodução de 909,5 GW/h, que representava 5,1% de toda a energia gerada no país, sendo que a energia térmica representava 96% do total de energia autoproduzida (e cerca de metade dessa energia era resultado dos aproveitamentos dos resíduos industriais) (Abelaira e Bernardo 1986). Além disso, o novo diploma estabelecia que a eletricidade gerada seria faturada com base no sistema tarifário em vigor. Essa fatura incluiria uma taxa mensal de potência correspondente ao nível de tensão imediatamente superior àquele em que a ligação fosse feita. Em 1982, as cooperativas também foram autorizadas a atuar como pequenos produtores (Lei n.º 21/82).

Em 1986, a política energética nacional passou por uma mudança significativa com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE). A partir desse momento, Portugal tornou-se elegível para vários fundos e programas comunitários. Um exemplo desses programas foi o VALOREN, que visava apoiar regiões desfavorecidas da Comunidade. A viabilidade desse programa em Portugal dependia do acesso de pequenos produtores à produção de energia elétrica. Para isso era necessário agilizar o processo e criar condições para a sustentabilidade económica de pequenas unidades produtoras. Assim, nesse mesmo ano, o conceito de autoprodutor foi ampliado, deixando de ser permitida apenas a produção acessória. Agora, o autoprodutor poderia explorar instalações exclusivamente produtoras de energia elétrica. Em 1988, o Decreto-Lei n.º 189/88 reuniu todo o quadro legal relacionado com essa atividade, prevendo a geração de energia por qualquer entidade pública ou privada, desde que a potência aparente instalada não ultrapassasse 10 000 kVA.

Além disso, esse diploma trouxe uma novidade à política energética descentralizada: a introdução de garantias do Estado. Durante os primeiros oito anos do prazo de amortização do investimento, o Estado garantia uma receita equivalente a 90% das taxas vigentes no dia da efetivação do contrato entre o produtor e a entidade recetora da energia.

Mas a adesão de Portugal à CEE trouxe mudanças significativas não apenas em termos de programas de investimento, mas também em relação às diretrizes que impunham alterações estruturais em diversos sectores da economia, incluindo o sector energético. Um exemplo disso foi a exigência de liberalização do sector energético para que Portugal fosse elegível para o programa VALOREN. Essa liberalização contrariava as nacionalizações ocorridas após o 25 de Abril que haviam levado a monopólios estatais.

Outra mudança importante, alinhada com as políticas europeias, foi a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 40/90, que aprovou a criação do Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios, estabelecendo condições térmicas obrigatórias para os edifícios. Uma dessas condições era a instalação de painéis solares para aquecimento de água.

E nessa área o governo lançou, em 2001, uma política pública de incentivo à instalação de painéis solares térmicos para aquecimento de águas sanitárias no âmbito do programa «E4 – Eficiência energética e energias endógenas». O programa «Água quente solar» tinha como objetivo instalar um milhão de m² de coletores até 2010, procurando evitar 1% de emissões de GEE (Presidência do Conselho de Ministros 2003). Contudo, apesar de em 2006 ter passado a ser obrigatória a instalação de painéis solares em frações autónomas de todos os novos edifícios de habitação e de serviços para o aquecimento das águas sanitárias, o objetivo desta medida pública não foi atingido e até 2010, segundo a Associação Portuguesa de Indústria Solar (2015), haviam sido instalados cerca de 800 000 m².

Em 2002 voltou a haver mudanças legislativas significativas para o produtor-consumidor. Agora, esse produtor-consumidor tinha o «direito de consumir ou ceder a terceiros a energia eléctrica por ele produzida» (Decreto-Lei n.º 68/2002). No entanto, o número de sistemas de pequena produção para autoconsumo de eletricidade licenciados e a operar sob esse enquadramento legal ainda não atingia uma expressão significativa nos anos seguintes. A falta de maturidade tecnológica desencorajava investimentos substanciais, considerando apenas o custo evitado com a aquisição de energia eléctrica da rede.

Assim, nos anos subseqüentes, a aposta nesse tipo de tecnologia baseou-se na atribuição de uma remuneração bonificada para toda

a energia produzida (tarifas *Feed-in*), permitindo que os promotores recuperassem os montantes investidos, como veremos de seguida.

Os anos das tarifas bonificadas

Em 2007 foram adicionadas novas medidas ao PNAC (Programa Nacional para as Alterações Climáticas), a serem cumpridas até 2010. Essas medidas incluíam o aumento da capacidade de produção de energia eólica para 4500 MW (em vez dos 3759 MW da versão anterior), um aumento de 40% na eficiência térmica dos novos edifícios e a instalação de 100 000 m²/ano de painéis solares para aquecimento de água entre 2007 e 2020.

Para atingir esse objetivo, em 2007 foi aprovado o Decreto-Lei n.º 363/2007 que visava simplificar o regime de licenciamento existente por meio da criação de uma plataforma eletrónica: o sistema de registo da microprodução. Este diploma também estabeleceu dois regimes de remuneração: o regime geral e o bonificado. O primeiro aplicava-se à maioria das instalações, enquanto o segundo era exclusivo para fontes renováveis de energia. O acesso a esse regime bonificado estava condicionado à presença de painéis solares térmicos no local de consumo para produtores individuais e à realização de auditoria energética e medidas correspondentes para condomínios.

Previa-se o pagamento de 650 €/MWh para os primeiros 10 MW de potência de ligação registados nacionalmente (com uma redução sucessiva de 5% para cada 10 MW adicionais) durante os cinco primeiros anos. Nos dez anos seguintes aplicava-se uma tarifa única correspondente à vigente naquele ano.

No ano seguinte, o governo lançou um novo programa de incentivo à instalação do solar térmico (depois do programa lançado em 2001). A medida «solar térmico» contou com 95 milhões de euros, mas, devido à fraca adesão ao pacote, a iniciativa foi alargada a instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e associações desportivas de utilidade pública, mas até ao final da data prevista apenas se tinha atribuído pouco mais de metade do montante. A verba comprometida e não executada em 2009, com cerca de 50 milhões de euros, passou para o ano seguinte, mas a iniciativa não teve uma segunda edição. Foram instalados 50 158 sistemas de energia solar

térmica, representando uma área de 197 730 m² de coletores solares (Solar Térmico 2024).

Em 2011, o governo revogou o diploma que previa a pequena produção para autoconsumo, redesenhando as possibilidades: no então criado regime de miniprodução, para além de se permitir ao produtor consumir a eletricidade produzida pela sua instalação, também se permitia vender toda essa eletricidade à rede elétrica de serviço público (RESP) com uma tarifa bonificada de 250 € MW/h. Essa tarifa seria reduzida anualmente em 7% durante os quinze anos do contrato. A energia gerada deveria ser baseada em apenas uma tecnologia de produção, com potência de ligação à rede igual ou inferior a 250 kW.

Mas três anos depois, a legislação voltava a mudar com a aprovação do Decreto-Lei n.º 153/2014. Este decreto previa o fim dos regimes remuneratórios e unificava a micro e a miniprodução sob um único conceito, agora denominado «unidades de pequena produção» (UPP), cuja energia gerada teria de ser injetada, na sua totalidade, na rede. Este diploma previa também a possibilidade de haver energia elétrica produzida em autoconsumo, com a possibilidade de ligação à RESP para venda, a preço de mercado, da eletricidade não autoconsumida. Durante os sete anos em que o regime de micro e miniprodução esteve em vigor (de 2008 a 2014) foram instalados 163 MW de capacidade (95 MW de microprodução e cerca de 68 MW de miniprodução) (Espírito Santo 2017). Embora estes números não sejam expressivos, o mesmo não se verificou na Europa, que viu um rápido crescimento de sistemas fotovoltaicos, resultando numa potência instalada de, aproximadamente, 30 GW até 2010 (Our World in Data 2023).

Os anos seguintes foram marcados por novas metas e planos nacionais: em 2013 foi aprovado o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética para o período de 2013-2016 (PNAEE 2016) e o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis para o período de 2013-2020 (PNAER 2020). Em 2015 foi aprovado o Quadro Estratégico para a Política Climática, o Programa Nacional para as Alterações Climáticas e a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, que determinavam os valores de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 2020 e 2030 (em 2020, uma redução de -18% a -23% e, em 2030, uma redução de -30% a -40%, face a 2005) e metas para reforçar o peso das energias renováveis no consumo final de energia, atingindo 31% em 2020 e 40% em 2030. Este período é

também marcado pelos compromissos assumidos no Acordo de Paris: em 2016, Portugal assumiu o compromisso de alcançar a neutralidade carbónica até 2050.

Financiamento e descentralização

Em 2018, duas diretivas europeias voltaram a ter um impacto significativo no sector elétrico em Portugal. A Diretiva n.º 2019/944 tratava das regras comuns para o mercado interno de eletricidade, enquanto a Diretiva n.º 2018/2001 promovia o uso de energia proveniente de fontes renováveis. Essa última enfatizava a crescente importância do autoconsumo de eletricidade renovável e introduziu definições para autoconsumidores individuais, coletivos e comunidades de energia renovável.

Essencialmente, estas iniciativas representam os passos iniciais que delinearam a trajetória rumo à descentralização da geração de energia. Tal evento não apenas constitui uma oportunidade de promover a coesão regional e lutar contra as desigualdades socioterritoriais, através da possibilidade da geração de energia individualizada ou coletiva, como também foi visto como um avanço para reforçar a democracia estabelecida há já quarenta e cinco anos, na medida em que o diploma visava empoderar os cidadãos nas suas decisões em relação à energia.

Com efeito, esta pressão regulatória levou Portugal a aprovar o Decreto-Lei n.º 162/2019 que estabelece o regime jurídico aplicável ao autoconsumo de energia renovável, seja individual, coletivo ou por meio de comunidades de energia renovável. Além disso, no que diz respeito à geração descentralizada de energia destinada à venda total à rede, o Decreto-Lei n.º 76/2019 integrou decretos anteriores e definiu as unidades de pequena produção (UPP) como sistemas de geração com capacidade máxima instalada de até 1 MW. Essas UPP têm direito a uma remuneração garantida de 15 anos, no valor de 45 € por MWh, conforme a Portaria n.º 80/2020.

Ainda neste contexto, foi lançado em 2019 o Roteiro para a Neutralidade Carbónica (RNC 2050), com novas metas: reduzir as emissões entre 45% e 55% face a 2005, assegurar uma eficiência energética na ordem dos 35% e produzir 47% de energia através de fontes renováveis, entre outras.

Paralelamente a essas ambições e metas nacionais e europeias, um fator externo acelerou o investimento na tecnologia fotovoltaica em toda a Europa. Não se tratava apenas de investimentos descentralizados, mas também de investimentos centralizados. Esse fator externo foi a guerra que eclodiu na Ucrânia em consequência da invasão por parte da Rússia. A necessidade de garantir o abastecimento de energia impulsionou o interesse e a alocação de recursos para fontes de energia mais sustentáveis, como a solar. Importa enquadrar que, em 2020, a Rússia era o principal fornecedor de combustíveis fósseis da UE: fornecia mais de metade dos combustíveis fósseis sólidos (como o carvão) e cerca de 43% do gás natural (Conselho Europeu 2024). Esta conjuntura histórica, combinada com o elevado consumo de energia pelos edifícios na Europa (responsáveis por 40% do consumo final de energia e 36% das emissões de gases de efeito de estufa relacionadas com a energia [conforme o Conselho Europeu 2022]), resultou no lançamento, em maio de 2022, de uma nova estratégia da União Europeia para promover a adoção da tecnologia solar fotovoltaica.

Esta estratégia, conhecida como REPowerEU, foi uma proposta para eliminar a dependência dos combustíveis fósseis russos até 2030. Dentro desse pacote, a União Europeia aumentou a sua ambição em relação às energias provenientes de fontes renováveis, estabelecendo a meta de instalar 320 GW de energia solar fotovoltaica até 2025 (mais do que o dobro do nível de 2020) e quase 600 GW até 2030. Essas capacidades adicionais têm o objetivo de substituir o consumo anual de 9 milhares de milhões de m³ de gás natural até 2027 (segundo a Comissão Europeia 2022). Além disso, a estratégia estipula que os edifícios novos devem ter emissões nulas até 2030, e os edifícios já existentes até 2050, prevendo-se que a instalação de energia solar nas coberturas passe a ser obrigatória para todos os edifícios públicos e comerciais novos com uma área útil de pavimento superior a 250 m² até 2026, para todos os edifícios públicos e comerciais existentes com uma área útil de pavimento superior a 250 m² até 2027 e para todos os novos edifícios residenciais até 2029 (Comissão Europeia 2022).

Em sequência, o Plano Nacional Integrado de Energia e Clima (PNEC 2030), previsto para o período de 2021-2030, aprovado em 2020 e posteriormente revisto em 2021, propunha-se, entre várias medidas, reduzir emissões de 45% para 55% até 2030 em relação a 2005, dar prioridade à eficiência energética e à energia de fontes

renováveis (49% do consumo final de energia e 80% da produção de energia deverão ser provenientes de fontes renováveis até 2026) e aumentar o sequestro de carbono. No que toca, em particular, à potência instalada de solar fotovoltaico o plano prevê uma meta de 20,4 GW de solar fotovoltaico instalado, dos quais 5,5 GW em potência descentralizada.

Em consonância com esses acontecimentos, no mesmo ano foram implementadas duas medidas de políticas públicas que incluíam incentivos para a instalação de painéis solares fotovoltaicos: o Programa de Apoio a Edifícios mais Sustentáveis (PAES) e o Vale Eficiência. Essas iniciativas visavam promover a sustentabilidade e a eficiência energética em edifícios.

O Vale Eficiência visa entregar 100 000 vales a famílias economicamente vulneráveis até 2025, no valor de 1300 €, acrescido de IVA, para que estas possam investir na melhoria do conforto térmico da sua habitação, quer por via da realização de intervenções na envolvente do edifício, quer pela substituição ou aquisição de equipamentos e soluções energeticamente eficientes, como pela instalação de painéis solares térmicos e fotovoltaicos. A primeira fase do programa decorreu entre 2021 e 2023 e, apesar dos poucos resultados ainda conhecidos, foram recebidas 23 323 candidaturas, sendo elegíveis apenas 5697 candidaturas [estando uma em avaliação, tendo sido atribuídos 12 123 vales e estando por atribuir 14 303 (num total de 26 426 vales, números de julho de 2024) (plataforma Vales de Eficiência 2024)]. Talvez por estes resultados não terem sido muito expressivos relativamente ao objetivo inicial, o programa foi revisto, passando a permitir a atribuição de três vales – a pessoas proprietárias, mas também arrendatárias ou usufrutuárias – e o apoio de facilitadores administrativos e técnicos (como juntas de freguesia ou agências de energia). As candidaturas abriram em novembro de 2023 e encerram em outubro de 2024.

Em relação ao Programa de Apoio a Edifícios mais Sustentáveis, que abrange também mais do que a instalação de painéis fotovoltaicos ou de aquecimento de água, pretende-se que, pelo menos, haja uma redução de 30% do consumo de energia primária nos edifícios intervencionados. Até à data houve três fases deste incentivo:

- Em 2020, com a dotação de 4,5 milhões de euros, valor que esgotou antes da data prevista e que foi reforçado no ano seguinte

- com 4 milhões de euros, provenientes do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que igualmente se esgota rapidamente;
- Em 2021 foi lançada a segunda edição deste programa, com 39 milhões de euros, no âmbito do PRR, cujo regulamento foi atualizado em novembro desse ano e em janeiro e março do ano seguinte para uma dotação total de 96 milhões de euros. Em setembro desse ano voltou a ter um reforço, contando com uma dotação total de 135 milhões de euros. O relatório desta segunda edição mostra que, apesar dos reforços de dotação, milhares de candidaturas não conseguiram os apoios pretendidos: de 106 000 candidaturas, foram aprovadas cerca de 70 000, com uma distribuição de subsídios de quase 123 milhões de euros (Fundo Ambiental 2023). No que diz respeito aos apoios em torno da energia solar, 37,2% das candidaturas foram para a instalação de painéis fotovoltaicos e 3% para a instalação de painéis solares de aquecimento de água, isto é, 26 197 e 2115 candidaturas, respetivamente;
 - Em 2023, com uma dotação de 30 milhões de euros, abriu a terceira edição deste programa, sendo que na data em que este capítulo foi escrito ainda não havia resultados.

Porém, foi preciso esperar até 2022 para que fosse prevista a «eliminação das barreiras à participação nos mercados de eletricidade» (conforme firmou o Decreto-Lei n.º 15/2022). Este novo diploma constituiu um marco significativo em relação à participação dos cidadãos nos mercados de eletricidade. Anteriormente, o papel dos cidadãos era predominantemente passivo na produção e gestão de energia. Com esta legislação, os cidadãos passam a ter a oportunidade de se envolver ativamente na produção, venda de excedentes e armazenamento de energia para autoconsumo ou consumo coletivo, incluindo comunidades de energia.

Ainda assim, parece que a transposição da diretiva europeia das energias renováveis (RED II) para a legislação portuguesa não alcança os potenciais valores de descentralização e democratização devido a pontos fundamentais que não foram incorporados na legislação portuguesa. Por exemplo, alguns desses pontos passam logo pelo enquadramento do conceito de comunidade de energia renovável (CER), pois o diploma pode gerar alguma confusão devido à falta de clareza

e especificidade, já que não esclarece os princípios de governança das CER nem as características que as distinguem do autoconsumo coletivo (ACC). Além disso, a definição de comunidade de cidadãos para a energia (CCE) também carece de informações específicas e, segundo a Federação Europeia de Cooperativas de Energia Renovável (Rescoop), «a definição de CCE não foi corretamente transposta e não está em conformidade com a diretiva Eletricidade» (REScoop 2022). Outro aspeto tem que ver com o facto de a definição de CER, em Portugal, não contemplar a autonomia, permitindo que as instalações sejam propriedade de terceiros. Isso ignora um dos conceitos fundamentais das CER, que é a propriedade. Além disso, a Rescoop recorda que, de acordo com a diretiva europeia, as CER podem realizar outras atividades para além da gestão/partilha de energia, sem serem obrigadas a instalar as próprias instalações de produção.

De todas as formas, ainda nesse ano de 2022 foi lançado um programa de apoio exclusivo para comunidades de energia renovável (CER) e autoconsumo coletivo (ACC), no valor de 30 milhões de euros. O programa esteve aberto entre julho e outubro de 2022, no âmbito do Fundo Ambiental. No entanto, ainda não existem resultados ou informações disponíveis sobre o concurso.

Com efeito, após a entrada em vigor do diploma que previa as CER e os ACC, a implementação desses modelos tem enfrentado desafios. A interpretação das regras por parte das entidades reguladoras e licenciadoras, bem como pelos cidadãos, foi complexa. Além disso, surgiram problemas técnicos e burocráticos,⁴ o que resultou em atrasos na viabilização de muitos projetos. Por exemplo, os custos associados às tarifas de acesso à rede podem resultar na inviabilização de projetos, especialmente quando o retorno económico da energia gerada não é suficiente para os cobrir. Isso também ocorre em pequenos projetos, cujo retorno económico se reduz substancialmente, tornando-os menos atrativos para famílias que queiram investir em soluções descentralizadas de produção de energia.

Contudo, tanto a DGEG como a e-Redes têm comunicado esforços para simplificar os processos, visando torná-los mais ágeis já nos

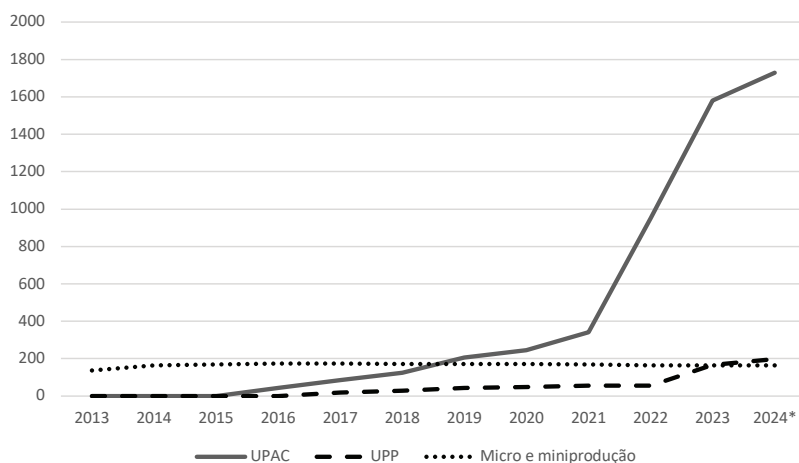
⁴ Até finais de 2023 havia 791 pedidos de licenciamento, dos quais 775 para unidades de autoconsumo coletivo e 16 para comunidades de energia renovável, sendo que, do total, 85 encontravam-se certificados e prontos a iniciar a operação.

próximos meses e, em relação às tarifas de acesso à rede em 2024, os novos projetos de autoconsumo coletivo e individual foram isentos dos encargos do CIEG (parte das tarifas de acesso à rede) (Despacho n.º 1177/2024).

De todas as formas, é notável o crescimento de instalações de energia solar descentralizada para autoconsumo. A figura 2.3 ilustra claramente essa tendência. Em 2020 havia uma capacidade instalada de 246 MW de autoconsumo e em março de 2024 esse número tinha aumentado significativamente para 2091 MW. Sabemos também que esse número é essencialmente proveniente de instalações para autoconsumo individual, já que as comunidades de energia e os autoconsumos coletivos são ainda poucos.

Porém, no contexto geral da energia fotovoltaica, a meta de atingir 20,4 GW de potência instalada até 2030 implica um crescimento de cerca de 476% nos próximos seis anos. Considerando a capacidade atual de energia solar descentralizada, que é de, aproximadamente, 2 GW, esse aumento representa cerca de 275%.

Figura 2.3 – Potência instalada de energia solar descentralizada em Portugal



* Dados provisórios de março de 2024.

Fonte: DGEG 2024.

Há potencial para a instalação de solar fotovoltaico crescer em Portugal?

De acordo com os Censos 2021, o parque habitacional português é constituído por 3 573 416 edifícios, sendo a sua maioria (2 933 122) anterior ao ano de 2000 (INE 2022). Do total de certificados energéticos emitidos até 2023 (1 935 422 certificados), constata-se que 65% deles apresentam, em 2023, um desempenho energético de classe igual ou inferior a C (Sistema de Certificação Energética dos Edifícios 2023).

Em 2021 só as residências consumiram mais de 14 000 GWh de eletricidade (DGEG 2022), sendo que o consumo residencial inclui outras fontes, para além de eletricidade, como petróleo, gás natural ou biomassa (neste consumo não estão os edifícios públicos nem os edifícios para atividades comerciais).

Os edifícios são cruciais no combate às alterações climáticas, e a adoção da energia solar fotovoltaica é determinante para as metas e compromissos de descarbonização. Para além de contribuir para um consumo mais sustentável e democrático da energia, pode contribuir também para o combate à pobreza energética⁵ (Horta *et al.* 2019). A par de políticas públicas necessárias na área da eficiência energética, a instalação de energia solar descentralizada em contexto residencial representa uma fonte privilegiada, por vários motivos. Primeiramente, a energia solar descentralizada promove a democratização do acesso à energia renovável, permitindo que os cidadãos produzam a sua própria energia. Isso contribui para a redução do valor da fatura de eletricidade, melhora o conforto térmico nas habitações e contribui para a neutralidade de carbono dos edifícios. Além disso, essa tecnologia está suficientemente madura para ser instalada rapidamente, ao contrário das grandes centrais de produção elétrica, que exigem escrutínio detalhado (inclusive devido a problemas sociais, locais e económicos). A manutenção é mínima, e os preços estão cada vez mais acessíveis. Outra vantagem é que utiliza estruturas já existentes, como edifícios, evitando problemas ambientais e sociais associados,

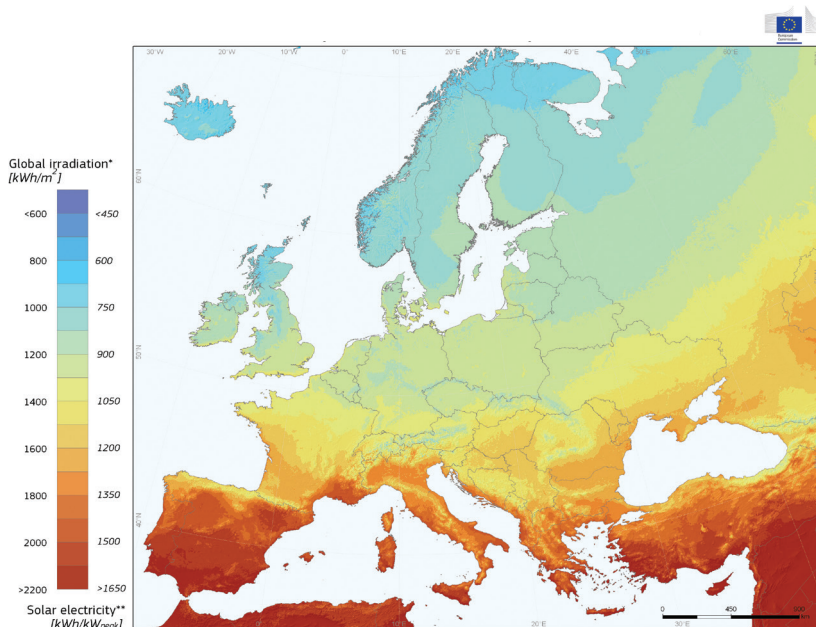
⁵ Um estudo de 2022 mostrou que 9,3% da população da União Europeia e 17,5% dos portugueses referiram que não tinham dinheiro para aquecer suficientemente as suas casas (Eurostat 2022).

por exemplo, à ocupação de solo fértil. Por fim, a energia solar descentralizada pode gerar novos empregos, com previsão de duplicação até 2030 (Solar Power Europe 2022).

O potencial fotovoltaico depende essencialmente da potência de radiação solar incidente numa superfície e da quantidade de insolação. Na Europa, os países junto ao Mediterrâneo são os que apresentam maior potencial para a eletricidade solar, de acordo com os dados da União Europeia (Comissão Europeia 2019), conforme se verifica na figura 2.4.

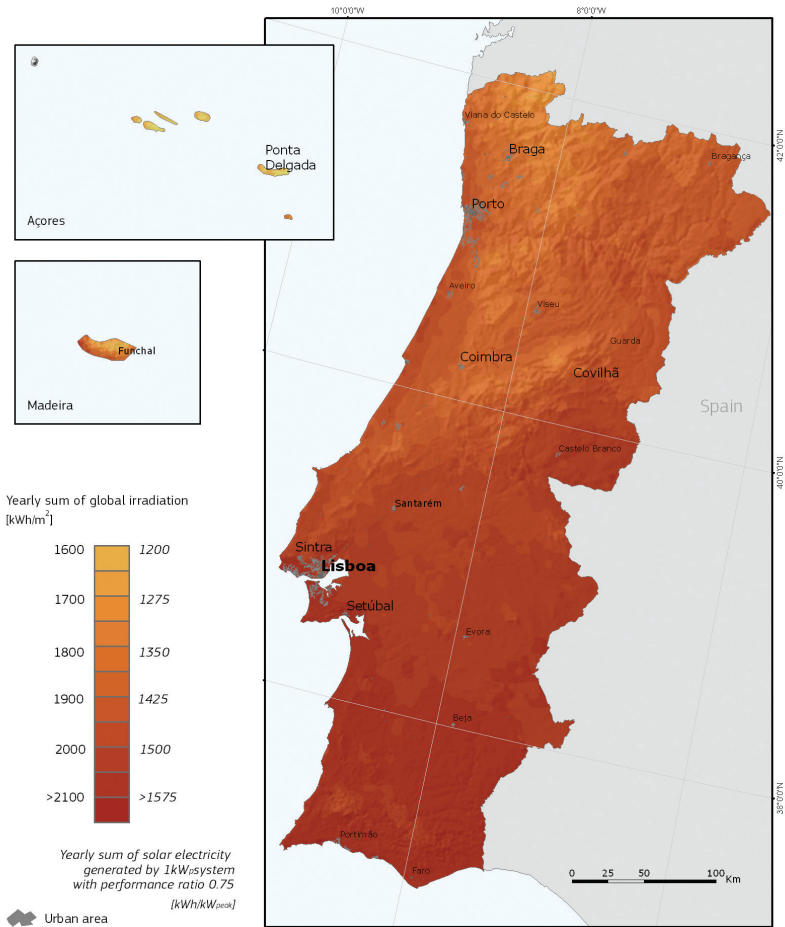
Em Portugal, a soma anual de radiação global varia entre 1600 e mais de 2100 KWh/m². O Norte e o arquipélago dos Açores apresentam a radiação mais baixa dentro desse intervalo, enquanto o Sul do continente tem a exposição máxima (conforme ilustrado na figura 2.5). Quanto ao número de horas de sol, em Portugal há uma variação entre 95 e 220 horas nos meses de inverno e entre 250 e 340 horas nos meses de verão (IPMA s. d.).

Figura 2.4 – Potencial fotovoltaico nos países europeus



Fonte: Comissão Europeia 2019.

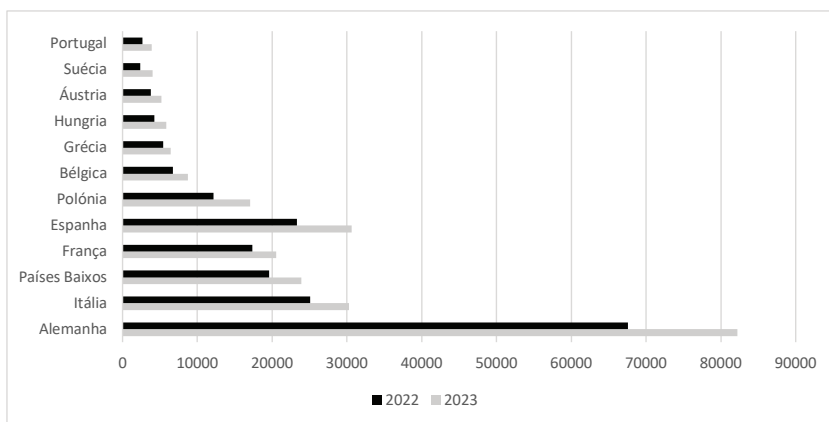
Figura 2.5 – Irradiação global e potencial de eletricidade solar em Portugal



Fonte: Comissão Europeia 2019.

Apesar dos dados mencionados e da análise do mapa, poderíamos esperar que Portugal aproveitasse mais a energia solar, em comparação com países como a Alemanha, os Países Baixos, a Dinamarca ou a Bélgica. No entanto, os números não confirmam exatamente essa expectativa. Em 2023, a capacidade total instalada de energia solar fotovoltaica em Portugal era de 3904 MW, enquanto, por exemplo, na Alemanha, essa capacidade era de quase 82 191 MW (EurObserv'ER 2024).⁶ Na figura 2.6 mostra-se a produção de energia fotovoltaica em vários países europeus com diferentes níveis de radiação solar. Portugal aparece em 11.º lugar entre os 27 países da UE, atrás de países onde a radiação e o potencial fotovoltaico são inferiores, mas também de países onde a exposição solar está em linha com a de Portugal.

Figura 2.6 – Capacidade instalada de solar fotovoltaico em países da União Europeia até 2023



Fonte: EurObserv'ER 2024.

⁶ No entanto, apesar dessa capacidade instalada, a percentagem da energia utilizada para autoconsumo é maior em Portugal do que na Alemanha, Espanha ou França (20%, em comparação com 11%, 2% e 4% em 2021, respetivamente) (EurObserv'ER 2022), o que nos leva a pensar que haverá um maior aproveitamento desta tecnologia pelos cidadãos, face a outros países, em detrimento da energia fotovoltaica centralizada.

O relatório do barómetro de energias renováveis (EurObserv'ER 2024) apresenta a capacidade fotovoltaica por habitante como uma métrica relevante. Por exemplo, nos Países Baixos há uma capacidade de 1342 W por habitante, enquanto na Alemanha esse valor é de 974 W por habitante.

Quando analisamos os números relacionados com a energia solar térmica, percebemos que Portugal também está distante de alguns países europeus. Em 2021, Portugal tinha uma capacidade instalada de 1035 MWth e 1 478 955 m² de painéis solares térmicos. No mesmo ano, a Alemanha possuía 15 249 MWth de capacidade instalada, com 21 785 000 m² de painéis solares térmicos. Embora o número de habitantes entre Portugal e a Alemanha seja significativamente diferente (10,33 milhões em Portugal e 83,2 milhões na Alemanha), essa diferença não se aplica à Grécia, que tem uma radiação solar semelhante à de Portugal. A Grécia possui 10,64 milhões de habitantes e 3622,5 MWth, com 5 175 000 m² de painéis solares térmicos (EurObserv'ER 2022). Além disso, a Áustria, com baixa radiação solar, tem 8,95 milhões de habitantes e 3446,1 MWth, com 4 922 944 m².

A oportunidade e a necessidade de renovação do edificado nacional, aliadas à abundância de radiação solar, tornam Portugal um país com grande disponibilidade para aproveitar essa fonte limpa e abundante de energia para a produção de eletricidade. Embora o RNC2050 projete uma instalação de 13 GW de energia solar fotovoltaica descentralizada, os cálculos realizados por Marques, Melo e Pronto (2020) indicam que Portugal pode ser mais ambicioso. Segundo esses autores, o potencial de aproveitamento da energia solar no país pode atingir até 30 GW de potência instalada. Essa oportunidade representa um caminho promissor para a transição energética e a sustentabilidade em Portugal. No entanto, para alcançar esse potencial é fundamental garantir políticas públicas sólidas e consequentes.

Existem estudos sobre o potencial técnico do solar fotovoltaico em Portugal (Gouveia *et al.* 2021; Silva *et al.* 2020; Brito *et al.* 2012) e sobre os fatores económicos e externos que afetam a adoção do solar fotovoltaico (Gonçalves 2019). No entanto, além dessas perspectivas, é crucial aprofundar gradientes sociais, pessoais, de acesso à informação e relacionais (Horta *et al.* 2014; Bartiaux *et al.* 2016; Delicado, Figueiredo e Silva 2016) que podem estar a impedir a adoção dessa

tecnologia por famílias e avaliar os seus impactos na difusão da energia solar residencial.

Notas conclusivas

Nos 50 anos de Abril, que agora celebramos, não podemos deixar de recordar os desafios iniciais que o sector energético nacional teve de superar, desde logo com a necessidade de levar eletricidade a todas as pessoas.

No entanto, ao longo deste meio século de democracia, as estratégias públicas para promover a descentralização da energia têm sido marcadas por passos tímidos e por decisões tardias. Três vias principais marcaram a trajetória da energia solar fotovoltaica descentralizada. Primeiro, a utilização de tarifas bonificadas representou um grande impulso, mas ficou muito aquém do potencial nacional e, apesar da promulgação e revisão de vários decretos-leis, a sua adoção foi muito lenta. Em segundo lugar, a aplicação de programas «a fundo perdido» para a instalação de painéis solares permitiu acelerar a capacidade instalada de energia solar, mas deixou dúvidas quanto à capacidade de alcance de determinados grupos sociais, assim como à sua real contribuição para a promoção de uma maior justiça energética. Por fim, as mudanças na legislação permitiram que os cidadãos passassem a desempenhar um papel ativo no sector energético, tornando-se «prosumers» capazes de gerar, vender e consumir a própria energia.

No entanto, as promessas de democratizar o acesso à energia nem sempre parecem ser transpostas com o mesmo alinhamento com que são desenhadas e ambicionadas. Isso deixa alguns pontos soltos e levanta questões legítimas quanto à lenta democratização que as energias renováveis podem e prometem garantir. Essas questões abrangem áreas como a igualdade de oportunidades, a descentralização e a coesão social e territorial.

Por esse motivo, é cada vez mais importante compreender os elementos que influenciam a decisão de utilizar energia solar fotovoltaica descentralizada nos seus diferentes modelos e formatos possíveis. Precisamos de entender os caminhos e as direções possíveis: será que a falta de informação sobre a tecnologia é um fator? Ou talvez a falta de conhecimento sobre os fundos públicos? Ou ainda, será que

as percepções sociais adotadas no passado, devido a questões socioculturais, estão a influenciar essa decisão?

Só através de um conhecimento aprofundado é possível desenhar políticas públicas eficazes na implementação destas tecnologias. No entanto, apesar dos esforços atuais, as medidas em vigor não são suficientes para podermos cumprir o Acordo de Paris, que visa limitar o aquecimento global a um valor abaixo de 1,5°C. Além disso, sem políticas públicas consistentes e inclusivas, arriscamo-nos a falhar um desígnio estratégico nacional, conforme definido no RNC2050, mas também europeu. E essa situação pode fragilizar a soberania energética nacional, com todas as implicações socioeconómicas, ambientais e políticas que isso acarreta.

Bibliografia

- Abelaira, Cortesão, e Bernardo, A. Oliveira. 1986. «Autoprodução: tarifas e condições técnicas para a ligação às redes de distribuição». *Eletricidade*, 224: 211-219.
- Arquivo Regional e Biblioteca Pública da Madeira. 2018. *Empresa de Electricidade da Madeira*, 158. Madeira.
- Associação Portuguesa de Indústria Solar. 2015. «Observatório Solar Térmico 2015».
- Bartiaux, Françoise, Luísa Schmidt, Ana Horta, e Augusta Correia. 2016. «Social diffusion of energy-related practices and representations: patterns and policies in Portugal and Belgium». *Energy Policy*, 88 (janeiro): 413-421, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2015.10.046>.
- Brito, Miguel Centeno, Nuno Gomes, Teresa Santos, e José A. Tenedório. 2012. «Photovoltaic potential in a Lisbon suburb using LiDAR data». *Solar Energy*, 86, n.º 1: 283-288, <https://doi.org/10.1016/j.solener.2011.09.031>.
- Comissão Europeia. 2019. «Photovoltaic geographical information system (PVGIS)», https://re.jrc.ec.europa.eu/pvg_download/map_index.html.
- Comissão Europeia. 2021. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_pt
- Comissão Europeia. 2022. «Estratégia da UE para a energia solar», <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0221&from=EN>.
- Comissão Europeia. 2023. https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/eurobarometro-maioria-dos-europeus-considera-que-transicao-ecologica-deve-ser-mais-rapida-2023-07-20_pt
- Conselho Europeu. 2022. «Infografia – Objetivo 55: tornar os edifícios da UE mais ecológicos», <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/fit-for-55-making-buildings-in-the-eu-greener/>.

- Conselho Europeu. 2024. «Renewable energy statistics». https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics
- Conselho Europeu. 2024a. «De onde provém a energia da UE?» Última revisão de 2024, <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/where-does-the-eus-energy-come-from/>.
- Conselho Europeu. 2024b. «Energy prices and security of supply», abril, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/energy-prices-and-security-of-supply/>.
- Delicado, Ana, Elisabete Figueiredo, e Luís Silva. 2016. «Community perceptions of renewable energies in Portugal: impacts on environment, landscape and local development». *Energy Research & Social Science*, Energy Transitions in Europe: Emerging Challenges, Innovative Approaches, and Possible Solutions, 13 (março): 84-93, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.007>.
- Direção-Geral de Energia e Geologia. 2021. «Indicadores energéticos 1995-2021», <https://www.dgeg.gov.pt/pt/estatistica/energia/indicadores-energeticos/>.
- Direção-Geral de Energia e Geologia. 2023. «Balanço energético nacional 2022», <https://www.dgeg.gov.pt/pt/destaques/balanco-energetico-nacional-2022/>.
- Direção-Geral de Energia e Geologia. 2024. «Estatísticas rápidas», 232, março.
- Espírito Santo, Maria José. 2017. «O solar fotovoltaico na transição para uma economia de baixo carbono».
- EurObserv'ER. 2022. «The state of renewable energies in Europe 2022 – 21st EurObserv'ER report».
- EurObserv'ER. 2024. «Photovoltaic barometer 2024».
- Eurostat. 2022. «Inability to keep home adequately warm», https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_MDES01__custom_6037156/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=791a573d-4323-47e4-ac0a-0913bae74590.
- Eurostat. 2023. «Electricity and gas prices stabilise in 2023», outubro, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20231026-1>.
- Ferreira, Jorge Ricardo, e Fernando Ribeiro Martins. 2009. «Ventos de mudança. A energia eólica em Portugal». In *1.º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde/ 15.º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional/2.º Congresso Lusófono de Ciência Regional/3.º Congresso de Gestão e Conservação da Natureza*, 388-408.
- Gonçalves, José Eduardo. 2019. «The economic value of photovoltaic solar energy in Portugal: a cost-benefit analysis». Tese de mestrado, Lisboa: NOVA – School of Business and Economics.
- Gouveia, João Pedro, Júlia Seixas, Pedro Palma, Henrique Duarte, Henrique Luz, e Giovan Battista Cavadini. 2021. «Positive energy district: a model for historic districts to address energy poverty». *Frontiers in Sustainable Cities*, 3 (abril): 648473, <https://doi.org/10.3389/frsc.2021.648473>.
- Horta, Ana, Harold Wilhite, Luísa Schmidt, e Françoise Bartiaux. 2014. «Socio-technical and cultural approaches to energy consumption: an introduction». *Nature and Culture*, 9, n.º 2: 115-121, <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2019.109423>.
- Horta, Ana, João Pedro Gouveia, Luísa Schmidt, João Carlos Sousa, Pedro Palma, e Sofia Simões. 2019. «Energy poverty in Portugal: combining vulnerability

- mapping with household interviews». *Energy and Buildings*, 203 (novembro): 109423, <https://doi.org/10.3167/nc.2014.090201>.
- Horta, Ana, e Gomes, Carla. 2023. «Alterações climáticas e energia». In *50 Anos de Políticas Ambientais em Portugal*, ed. Luísa Schmidt. Porto: Edições Afrontamento.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. 2014. «Climate change 2014: synthesis report». *Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, eds. Core Writing Team, R. K. Pachauri e L. A. Meyer. Genebra: IPCC.
- Intergovernmental Panel on Climate Change, Intergovernmental Panel on Climate Change. 2021. «Summary for policymakers». In *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, eds. Masson-Delmotte *et al.* Genebra.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. 2023. «Climate change 2023: synthesis report». *Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, eds. Core Writing Team, H. Lee e J. Romero. Genebra: IPCC.
- Instituto Português do Mar e da Atmosfera. S. d. «Insolação», acessado a 12 de setembro de 2023, <https://www.ipma.pt/pt/oclima/monitorizacao/index.jsp?selTipo=m&selVar=su&selAno=1>.
- Marques, F. C., Melo, J. J., e Pronto, A. G. 2020. «Perspectivas de penetração da energia solar fotovoltaica descentralizada no mercado português», <https://doi.org/10.34637/CIES2020.1.2031>.
- Our World in Data. 2023. «Installed solar energy capacity», https://ourworldindata.org/grapher/installed-solar-pv-capacity?country=OWID_WRL~CHN~IND~ESP~BRA~MEX~CHL~OWID_EU27.
- Plataforma Vales de Eficiência. 2024. «Tabela ponto de situação das candidaturas a beneficiários ao Vale Eficiência, atualizada em tempo real», <https://www.fundoambiental.pt/plataforma-vales-de-eficiencia/beneficiarios-situacao-das-candidaturas.aspx>.
- REScoop. 2022. «Portugal- REC/CEC definitions», dezembro, <https://www.rescoop.eu/policy/transposition-tracker/rec-cec-definitions/portugal-rec-cec-definitions>.
- Schmidt, Luísa, Ana Delicado, e Luís Junqueira. 2021. «Políticas de alterações climáticas em Portugal: posicionamentos e redes de relações dos atores institucionais». *Análise Social*, 240, n.º 29: 470–497, <https://doi.org/10.31447/as00032573.2021240.03>.
- Silva, Hugo Gonçalves, Edgar F.M. Abreu, Francis M. Lopes, Afonso Cavaco, Paulo Canhoto, Jorge Neto, e Manuel Collares-Pereira. 2020. «Solar irradiation data processing using estimator matriceS (SIMS) validated for Portugal (Southern Europe)». *Renewable Energy*, 147 (março): 515-528, <https://doi.org/10.1016/j.renene.2019.09.009>.
- Sistema de Certificação Energética dos Edifícios. 2023. «Sistema de Certificação Energética dos Edifícios», <https://www.sce.pt/estatisticas/>.
- Solar Power Europe. 2022. *EU Solar Jobs Report 2022 – Addressing the Solar Skills Challenge*. Bruxelas.

Solar Térmico. 09-10-2024. «Medida solar térmico 2009», 4 de julho, <https://arquivo.pt/wayback/20190424165145/https://www.paineissolares.gov.pt/?>.

Soromenho-Marques, Viriato. 2021. «Política de ambiente em Portugal – condições, critérios e perspetivas». In *Regressar à Terra – Consciência Ecológica e Política de Ambiente*. 2.^a ed. Lisboa: Margens.

3

A energia comunitária em construção – um caso de democracia em Portugal?¹

Vera Ferreira

¹ Este texto é uma versão mais sintética e adaptada de um capítulo que integra a tese de doutoramento da autora.



Imagem 3.1 – Cartaz de apresentação do projeto «Culatra 2030 – comunidade energética sustentável», ilha da Culatra, 19 de julho de 2023

Fonte: Vera Ferreira.

Introdução

Em Portugal, as iniciativas coletivas e descentralizadas em torno da energia – a chamada energia comunitária – têm sido diminutas e tal reflete-se na reduzida atenção que lhes foi concedida pelas ciências sociais. De facto, são escassos os estudos sobre os seus contornos ao longo do século xx (Alves 2000; Figueira 2012). No quadro da transição para as energias renováveis, as iniciativas de base comunitária permanecem esporádicas e a sua análise é ainda restrita (Campos *et al.* 2020; Horstink *et al.* 2020; Luz e Silva 2021; Pacheco *et al.* 2022; Prados, Iglesias-Pascual e Barral, 2022; Delicado *et al.* 2023).

Não se pretendendo fornecer uma definição exaustiva, nem definitiva, de energia comunitária, propõem-se os seguintes critérios para delimitar e caracterizar as suas manifestações no contexto português: (1) gama de atores que implementam, integram e gerem as iniciativas – por exemplo, cidadãos coletivamente organizados (em condomínios, associações, cooperativas e outras coletividades locais), representantes democraticamente eleitos (autarquias locais e outras entidades públicas sob a sua alçada) e pequenas e médias empresas (PME) locais; (2) modelo de governação que assegure a igualdade no acesso à propriedade e o controlo do projeto de energias renováveis, bem como processos de decisão democráticos; (3) priorização de objetivos socioeconómicos e de ação climática; (4) autonomia em relação aos financiadores; (5) envolvimento dos cidadãos e da comunidade local na conceção e gestão do projeto e contributo para a coesão social; (6) primazia de benefícios ambientais, sociais e económicos (em detrimento dos financeiros) e sua extensão à comunidade local.

Num momento em que as comunidades de energia renovável (CER) começam a despontar em Portugal, importa compreender a sua génese e, tendo em conta as suas características específicas no território nacional, antecipar o seu potencial para fomentar a energia comunitária. Partindo da análise das cooperativas elétricas – o exemplo mais proeminente e duradouro de organização coletiva em torno da energia elétrica –, procura-se mapear a energia comunitária no Portugal contemporâneo, enquadrando o surgimento das CER e traçando um retrato preliminar das iniciativas coletivas e descentralizadas de energia renovável que começam a ser implementados no terreno.

As primeiras cooperativas do sector elétrico foram fundadas na década de 1930, com o intuito de expandir a eletrificação das zonas rurais. À exceção de oito cooperativas elétricas que ainda subsistem, atualmente a presença de cooperativas no sector elétrico é praticamente inexistente. No entanto, os enquadramentos legislativos europeu e português encorajam o incremento da produção descentralizada de energia renovável, entendendo-a como uma condição para a participação ativa dos cidadãos no sistema energético e, consequentemente, para alcançar uma transição mais justa e democrática. Assim, o papel dos autoconsumidores de energia renovável que atuam coletivamente e das CER é crescentemente valorizado.

A diretiva (UE) 2018/2001 do Parlamento Europeu (PE) e do Conselho (CE) relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis, conhecida como Diretiva Energias Renováveis II (RED II, no seu acrónimo em inglês), salienta os principais contributos das CER: aceitação local da energia renovável, investimento local, ampliação do leque de escolha dos consumidores, maior participação dos cidadãos na transição energética, promoção da eficiência energética ao nível dos agregados familiares e ajuda no combate à pobreza energética.

Um dos vetores de descarbonização apontados no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (2019, 93) consiste precisamente em «descentralizar e democratizar a produção de energia de forma progressiva e dando relevo ao papel do consumidor enquanto parte ativa do sistema energético». De igual modo, um dos objetivos do Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (2019, 14) passa por «garantir uma transição justa, democrática e coesa», o que implica «reforçar o papel do cidadão como agente ativo na descarbonização e na transição energética». Uma

das suas linhas de atuação visa promover a disseminação do autoconsumo e das comunidades de energia (PNEC 2019, 70).

O Decreto-Lei n.º 162/2019 estabeleceu o primeiro quadro legal que viabiliza a associação de diferentes tipos de consumidores (domésticos, industriais, grandes consumidores e PME) e de perfis distintos de atores (cidadãos, autarquias, empresas, serviços públicos e demais entidades públicas e privadas) em projetos de autoconsumo coletivo (ACC) e em CER, com o objetivo de produzir, consumir, armazenar, partilhar e vender energia elétrica renovável. Pretende-se demonstrar que estas tipologias de organização coletiva e descentralizada em torno da energia renovável são moldadas por uma transposição discrepante da Diretiva (UE) 2018/2001 para o direito interno, que introduziu alterações ao modelo de participação e governação das CER.

Argumenta-se que as iniciativas coletivas e descentralizadas de energia renovável que começam a emergir em Portugal, nas modalidades de CER e ACC, não são tributárias do legado das cooperativas elétricas históricas. Representam, sim, um fenómeno recente, autónomo e com características distintas, que resulta sobretudo de um exercício legislativo determinado pela política europeia em matéria de energia e clima e cuja operacionalização não se traduz, automaticamente, num fortalecimento da energia comunitária.

O capítulo está estruturado em quatro secções: na primeira é apresentada a origem e trajetória das cooperativas elétricas; na segunda procede-se ao enquadramento legislativo das CER a nível europeu e nacional; na terceira é avançada uma caracterização preliminar das iniciativas coletivas e descentralizadas de energia renovável identificadas no território nacional à luz da energia comunitária; na última secção reflete-se acerca dos desafios que se colocam à democratização energética.

Cooperativas elétricas: da fundação aos nossos dias

As cooperativas elétricas surgiram, maioritariamente, ao longo da década de 1930.

A propósito das origens da Cooperativa do Vale d'Este, fundada em 1930 e sediada na freguesia do Louro, Vila Nova de Famalicão, Alves (2000, 71) afirma:

Não foi, naturalmente, um movimento popular de base que esteve na génese da organização cooperativa. Pelo contrário, foi obra de uma elite muito restrita, que envolvia pessoas com habilitações superiores e proprietários rurais [...] Nem podia ser um movimento popular, pois o custo da energia era na altura muito elevado e absorveria uma percentagem elevada dos escassos rendimentos de caseiros e jornaleiros, mas foi um movimento que gradualmente se popularizou, com a população a ganhar consciência da importância da energia elétrica.

Provavelmente, as restantes cooperativas elétricas nasceram em circunstâncias semelhantes. Nos anos 1920 e 1930, perante a ausência de uma produção e distribuição elétrica estável, multiplicavam-se as microcentrais de autoprodução (térmicas e hidroelétricas), que alimentavam as fábricas das áreas mais industrializadas e, caso existisse produção excedentária, forneciam também para o exterior, contribuindo para a iluminação das suas localidades (Alves 2000, 12 e 30). Deste modo, em regiões como o Vale do Ave, com a sua indústria têxtil pujante, a eletricidade apareceu cedo (Alves 2000, 35) – uma realidade que contrastava com o resto do país, sobretudo nas zonas rurais, cuja eletrificação total só se concretizaria após o 25 de Abril.

Por conseguinte, a penetração da eletricidade nas áreas rurais cingiu-se aos núcleos industriais, uma vez que a construção de redes de distribuição locais não representava um investimento lucrativo para os distribuidores de eletricidade, já que o seu preço elevado se traduziria, inevitavelmente, num número irrisório de consumidores (Alves 2000, 35-36). É com o intuito de suprir as lacunas na distribuição de eletricidade no meio rural que são criadas as cooperativas – uma solução, na ótica de Alves (2000, 3), «baseada na crença da entreajuda e no auxílio mútuo» e «sem estar marcada pela mercantilização e espírito do lucro» (2000, 72).

Numa época de eletrificação incipiente, a eletrificação rural através de cooperativas foi inegavelmente pioneira e proveitosa para as localidades que dela puderam beneficiar. Em 1935, apenas 16,7% das famílias portuguesas, sobretudo localizadas nas áreas urbanas, habitavam numa casa eletrificada e, à exceção de Lisboa (60%) e do Porto (69%),

nenhum concelho sede de distrito apresentava valores superiores a 50% na população com acesso à eletricidade (Henriques e Bussola 2005, 116). Nos meios rurais, a lenha era o combustível mais utilizado para aquecimento e preparação de refeições (Henriques e Bussola 2005, 117).

De acordo com Alves (2000, 6), a criação de uma cooperativa elétrica no Vale d'Este contribuiu para o desenvolvimento socioeconómico dessa região, por via da modernização da agricultura, da pecuária e da indústria. No entanto, essa eletrificação foi excepcional e circunscrita geograficamente. Segundo o levantamento realizado por Figueira (2012, 525), foram 31 as cooperativas que intervieram no sector elétrico em toda a sua história: até 1944 constituíram-se 27 cooperativas; dessas, três cessaram a sua atividade e, após 1945, apenas quatro viriam a ser fundadas. Estas cooperativas dedicavam-se exclusivamente à distribuição de eletricidade em baixa tensão (BT), pois não detinham infraestruturas de produção.

A sua difusão territorial foi limitada – à exceção da Cooperativa Elétrica da Foz de Arouce (concelho da Lousã) e da Cooperativa Elétrica de Ponterrolense (concelho de Torres Vedras), todas se concentraram nos distritos de Braga (Vila Nova de Famalicão), Porto (Paredes, Santo Tirso e Vila do Conde) e Aveiro (Anadia, Águeda, Ílhavo, Oliveira de Azeméis e Vila da Feira) (Figueira 2012, 144). A disseminação de cooperativas na faixa litoral norte é indissociável da proximidade às linhas de transporte em alta tensão das grandes empresas, sobretudo a linha que, desde finais da década de 1920, ligava Vila Nova de Gaia e Coimbra, permitindo abastecer a maioria das cooperativas situadas nesse eixo (Figueira 2012, 146).

Relativamente às áreas de concessão, normalmente coincidiam com a designação da própria cooperativa, cingindo-se aos limites da sua freguesia, e apenas quatro expandiram a sua atividade aos concelhos limítrofes (Figueira 2012, 146). O exemplo mais emblemático é o da Cooperativa Elétrica do Vale d'Este – considerada a mais antiga cooperativa de distribuição elétrica do mundo (Alves 2000, 6) –, cuja área de concessão abrange freguesias dos concelhos de Vila Nova de Famalicão e de Barcelos.

Note-se que o Estado Novo não promoveu um modelo político e legislativo favorável à expansão das cooperativas, pelo contrário, procurou controlá-las e enfraquecê-las. Durante os mais de quarenta anos de salazarismo, o quadro jurídico do cooperativismo limitou-se

ao Código Comercial vigente (ainda de 1888), segundo o qual as cooperativas – neste caso, sociedades cooperativas – se regiam pelas regras aplicáveis às sociedades anónimas. Garrido (2023, 219-220) sublinha a desconfiança e hostilidade do «corporativismo autoritário» em relação às cooperativas, cujo florescimento esbarrou no «intervencionismo antidemocrático do Estado Novo». Com efeito:

Por natureza ideológica, mais a mais num ambiente político de tipo fascista, cooperativismo e corporativismo são ideias e práticas antinómicas. Se a noção de progresso social e as utopias de transformação solidária da sociedade sempre animaram os cooperativistas, já a doutrina corporativista colheu os seus valores angulares na «tradição» e na defesa de uma ordem social orgânica, de raiz conservadora. [Garrido 2023, 218]

Além disso, desde os anos 1940 que a eletrificação do país era entendida como uma «questão de Estado» (Figueira 2012, xv). A investigação de Figueira (2012) demonstra como o Estado, através das suas políticas, estratégias e recursos financeiros, realizou a eletrificação do país. Comparativamente, as centenas de intervenientes nas áreas da produção e da distribuição de energia elétrica desempenharam um papel secundário. O autor (2012, xvi) sublinha a responsabilidade do Estado na construção das principais infraestruturas de produção (concretamente, os aproveitamentos hidroelétricos previstos no Plano de Eletrificação Nacional) e transporte de energia elétrica e, conseqüentemente, na reorganização da rede elétrica nacional (ainda que para concretizar estes empreendimentos tenha envolvido agentes privados e cooperativas e acomodado os seus interesses particulares).

Após o 25 de Abril, no quadro de uma política de nacionalizações que abrangue vários sectores estratégicos, o sistema elétrico nacional foi profundamente reestruturado, consolidando-se, assim, o papel do Estado no seu controlo: em consonância com o Programa do Movimento das Forças Armadas, que visava a «concretização de uma política económica posta ao serviço das classes trabalhadoras e das camadas mais desfavorecidas da população», o Decreto-Lei n.º 205-G/75, de 16 de Abril, declarou nacionalizadas 14 sociedades exploradoras do serviço público de produção, transporte e distribuição de energia elétrica. O Decreto-Lei n.º 205-G/75 considerava que

a configuração do sector da electricidade, caracterizado pela multiplicidade de operadores, sobreposições de redes e diversidade tarifária excessiva, obstaculizava uma «política de eletrificação global acelerada» e condicionava a real função social deste sector, isto é, enquanto infraestrutura básica ao serviço do «progresso económico do país» e do «bem-estar da sua população».

As empresas elétricas nacionalizadas em Abril de 1975 foram posteriormente integradas na Electricidade de Portugal – Empresa Pública (EDP), criada através do Decreto-Lei n.º 502/76, de 30 de junho. A EDP tinha por objeto principal o estabelecimento e a exploração do serviço público de produção, transporte e distribuição de energia elétrica no território do continente, para promover e satisfazer as exigências de desenvolvimento social e económico de toda a população. De acordo com o estipulado no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 502/76, o serviço público outorgado à EDP englobava a exploração do sistema produtor (incluindo centrais hidroelétricas, centrais termoelétricas e aproveitamentos hidroagrícolas), da rede de transporte e interligação e das redes de distribuição. Na ótica de Figueira [2012, III], «a concentração do sector eléctrico na EDP culmina o processo de intervencionismo do Estado, que começou a tomar forma nos anos 1940».

Embora a distribuição de energia elétrica em BT continuasse sob a alçada dos municípios, o paradigma da empresa única e em regime exclusivo alargou-se, progressivamente, a este domínio – vários serviços municipalizados e cooperativas foram sendo gradualmente absorvidos pela EDP, mediante contratos de concessão celebrados com as câmaras municipais (Alves 2000, 58). Assim:

Concluída a integração de todos os agentes privados na EDP, empresa estatal, o sector eléctrico nacional confundia-se com o Estado. A partir de agora, o Estado, através da EDP, controlaria todo o estratégico sector eléctrico nacional. [Figueira 2012, 455]

Numa época em que a distribuição de energia elétrica estava concentrada nos grandes centros urbanos e uma parte do país, particularmente as regiões de Trás-os-Montes e da Beira Baixa, ainda não estava eletrificada (EDP 2019), este modelo, ancorado no serviço público, possibilitou a universalização do acesso à electricidade nas décadas

seguintes, bem como a uniformização dos regimes tarifários e das condições comerciais. Pode argumentar-se que o sucesso da EDP na eletrificação praticamente total do país – embora se tenha tratado de um processo moroso, complexo e disputado (sublinhe-se a resistência de muitas câmaras municipais à integração dos seus serviços municipalizados na empresa pública) – restringiu inevitavelmente o espaço de atuação de outros atores no sector elétrico, nomeadamente as cooperativas.

Paradoxalmente, num cenário político em que o fenómeno cooperativo, enquanto «espaço socioeconómico de cooperação e solidariedade» (Garrido 2023, 300), adquiria uma tração sem precedentes, acelerava-se o declínio das cooperativas elétricas. A Constituição da República Portuguesa de 1976 concedeu uma «expressão inédita» (Garrido 2023, 293) ao cooperativismo. Ficou consagrado, no seu artigo 84.º, que «o Estado deve fomentar a criação e a atividade de cooperativas, designadamente de produção, de comercialização e de consumo» (n.º 1) e que, «desde que observados os princípios cooperativos, não haverá restrições à constituição de cooperativas, as quais podem livremente agrupar-se em uniões, federações e confederações» (n.º 2).

Em manifesto contraciclo, a tendência centralizadora no sector elétrico ficou também patente no Decreto-Lei n.º 344-B/82, que estabelecia que, nos casos em que os municípios não optassem pela exploração direta da rede, a distribuição de energia elétrica em BT, em regime de concessão, só poderia ser exercida pela EDP ou por empresas públicas de âmbito local ou regional (salvo raras exceções). O decreto-lei era omissivo em relação ao papel das cooperativas, originando interpretações divergentes (Alves 2000, 62).

Perante esta incerteza, que degradava a imagem das cooperativas elétricas e agravava a sua situação financeira, a direção da Cooperativa Elétrica do Vale d'Este operou diversas diligências junto dos órgãos governamentais de modo a clarificar, definitivamente, as competências das cooperativas na distribuição de energia elétrica em BT (Alves 2000, 65). A ambiguidade manter-se-ia até à publicação do Decreto-Lei n.º 297/86, que reconheceu a legitimidade das cooperativas para exercerem esta atividade. De modo a assegurar a sua continuidade, as cooperativas elétricas remanescentes tiveram de se adaptar ao Código Cooperativo de 1980, dotando-se de novas estruturas jurídicas e reformulando os seus estatutos.

Apesar de terem sido consideradas legalmente competentes para o exercício da atividade de distribuição de eletricidade em BT e do novo ímpeto conferido ao cooperativismo pela Constituição de 1976 e pelo Código Cooperativo de 1980, mais de metade das 18 cooperativas ainda em funcionamento em 1975 sucumbiram à dinâmica centralizadora que perpassou o sector elétrico e acabaram por ser incorporadas na EDP. Se as cooperativas surgiram historicamente como resposta a uma necessidade por satisfazer, a verdade é que a EDP revelou ser eficaz na eletrificação praticamente total do país.

A presença de cooperativas elétricas em Portugal é, atualmente, residual, até porque, salvo ligeiras alterações, as que sobreviveram mantêm as suas circunscrições originais. Apenas oito permanecem em atividade: a CELER – Cooperativa de Eletrificação de Rebordosa (Paredes), a Elétrica de Moreira de Cónegos (Guimarães), a CEVE – Cooperativa Elétrica do Vale d’Este (Vila Nova de Famalicão), a Cooperativa Elétrica de Vilarinho (Santo Tirso), a CEL – Cooperativa Elétrica de Loureiro (Oliveira de Azeméis), a Cooproriz – Cooperativa de Abastecimento de Energia Elétrica (Santo Tirso), a Cooperativa de Eletrificação A Lord (Paredes) e a Cooperativa Elétrica de S. Simão de Novais (Vila Nova de Famalicão). Todas fundadas na década de 1930, dedicam-se à distribuição de energia elétrica em BT e são comercializadoras de último recurso em Portugal continental.

Estas cooperativas sem fins lucrativos têm procurado partilhar os benefícios económicos da sua atividade com as respetivas comunidades, nomeadamente através da canalização da receita excedentária para iniciativas de cariz social, cultural, desportivo e ambiental.

Recentemente, surgiu uma nova cooperativa com intervenção no sector elétrico com características completamente diferentes. A Coopérnico é a primeira e única cooperativa de energias renováveis em Portugal, tendo já sido analisada em alguns estudos (Sareen e Nordholm 2021; Delicado *et al.* 2023). Fundada em 2013 por 16 pessoas e motivada por uma visão de democracia energética, almeja envolver cidadãos e organizações na construção de um paradigma energético renovável e descentralizado, justo e responsável, que contribua para um futuro social, ambiental e energeticamente sustentável.

Num momento em que a descentralização da produção de eletricidade renovável é entendida, a nível europeu e nacional, como uma condição para uma transição energética mais justa e democrática,

acompanhar a adaptação das cooperativas históricas aos desafios da transição energética afigura-se particularmente relevante: a CEL, que pretende tornar-se uma referência no campo da eficiência energética e das energias renováveis, divulgou os seus planos para implementar um parque fotovoltaico de produção em grande escala. A CEVE (s.d.) está a preparar-se para «evoluir para um novo modelo energético renovável, descentralizado, descontaminado, digital e democrático, com o cidadão como protagonista principal». Assim, com vista a promover a transição energética a nível local, esta cooperativa anunciou o desenvolvimento de um plano para se tornar uma comunidade de cidadãos para a energia, arrancando com o projeto «Ecocomunidade».

Apesar desta evolução, o modelo cooperativo é praticamente inexistente na transição energética portuguesa e são diversas as barreiras à sua expansão. Partindo de uma análise comparativa entre Portugal, Espanha e Itália, Delicado *et al.* (2023) procuraram compreender os fatores sociais, políticos, económicos e culturais que dificultam o desenvolvimento de cooperativas de energias renováveis no Sul da Europa, bem como os benefícios e oportunidades distintos que estes atores oferecem no quadro da transição energética. Delicado *et al.* (2023) concluem que as cooperativas enfrentam um contexto político e económico que favorece os grandes operadores (empresas privadas de combustíveis fósseis e de energias renováveis), num enquadramento social e cultural caracterizado pela escassa participação pública – uma sequela de décadas de repressão política e de insuficiente cultura cívica – e pela desconfiança em relação às cooperativas, o que obstaculiza a mobilização de novos membros e beneficia os operadores tradicionais do sector da energia.

A análise do estudo de caso português, a Coopérnico, ilustra bem os entraves que as cooperativas de energias renováveis enfrentam no contexto nacional (Delicado *et al.* 2023). Desde logo, confrontam-se com obstáculos financeiros significativos para aceder ao mercado de comercialização de energia, uma vez que o limiar de entrada nesta atividade é bastante elevado e os novos operadores têm de apresentar garantias bancárias avultadas. As empresas privadas podem ainda canalizar vastos recursos para manter e alargar a sua base de clientes, nomeadamente através de estratégias publicitárias agressivas e de campanhas promocionais. Ademais, as cooperativas de energias renováveis debatem-se com desafios organizacionais e operacionais,

como a contratação e gestão de trabalhadores ou a manutenção técnica das instalações de produção. Além disso, as cooperativas de energias renováveis têm de competir com comercializadores privados que também oferecem contratos de energia 100% renovável e soluções de autoconsumo individual e coletivo aos seus clientes (como é o caso da EDP Comercial), imiscuindo-se, assim, no que poderia ser um nicho importante para as cooperativas.

Com efeito, a caracterização preliminar das iniciativas coletivas e descentralizadas de energia renovável mapeadas nesta investigação corrobora as dificuldades identificadas por Delicado *et al.* (2023), revelando a predominância de comercializadores privados, bem como de empresas tecnológicas que se dedicam à gestão digital da energia, na descentralização da energia renovável. Importa, por conseguinte, contextualizar o surgimento destas iniciativas e avaliar os seus principais contornos à luz da energia comunitária.

Enquadramento legislativo das CER

As CER no direito da União Europeia

A Diretiva (UE) 2018/2001 estabeleceu um regime comum para a promoção de energia de fontes renováveis e consagrou a figura da «comunidade de energia renovável», que é definida como uma

entidade jurídica: (a) que, de acordo com o direito nacional aplicável, tem por base uma participação aberta e voluntária, é autónoma e é efetivamente controlada por acionistas ou membros que estão localizados na proximidade dos projetos de energia renovável, os quais são propriedade dessa entidade jurídica e por esta desenvolvidos; (b) cujos acionistas ou membros são pessoas singulares, PME ou autoridades locais, incluindo municípios; (c) cujo objetivo principal é propiciar aos seus acionistas ou membros ou às localidades onde opera benefícios ambientais, económicos e sociais, em vez de lucros financeiros. [Parlamento Europeu e Conselho Europeu 2018, 103]

Uma CER pode ser então caracterizada pela justaposição dos seguintes elementos: constituição de uma entidade jurídica própria, participação aberta e voluntária, autonomia, propriedade e controlo

efetivo por parte dos membros, proximidade a projetos de energia renovável, perfil dos participantes e natureza dos objetivos. A diretiva reconhece, através do considerando 71:

As características específicas das comunidades locais de energia renovável relativas à dimensão, à estrutura de propriedade e ao número de projetos podem dificultar a sua concorrência em pé de igualdade com os grandes operadores, nomeadamente concorrentes com projetos ou carteira de projetos com maior dimensão [Parlamento Europeu e Conselho Europeu 2018, 92].

O mesmo considerando densifica e explicita alguns dos elementos enumerados acima. No que diz respeito à participação aberta e voluntária, «os projetos de energia renovável deverão estar abertos à participação de todos os potenciais membros locais, de acordo com critérios objetivos, transparentes e não discriminatórios» (Parlamento Europeu e Conselho Europeu 2018, 92). Os Estados membros devem prever um regime que assegure que «a participação nas comunidades de energia renovável [é] acessível a todos os consumidores, inclusivamente a famílias com baixos rendimentos ou em situação vulnerável» (Parlamento Europeu e Conselho Europeu 2018, 122). A participação é, por conseguinte, de extrema relevância e está limitada aos atores expressamente indicados na definição – pessoas singulares, PME ou autoridades locais, incluindo municípios. Não obstante, o considerando 71 avança:

Para evitar abusos e assegurar uma ampla participação, as comunidades de energia renovável deverão ser capazes de conservar a sua autonomia relativamente a membros individuais e outros intervenientes tradicionais no mercado que participem na comunidade na qualidade de membros ou acionistas, ou que nelas colaborem por outros meios, como o investimento. [Parlamento Europeu e Conselho Europeu 2018, 92]

Admite-se, portanto, a possibilidade de participação dos intervenientes tradicionais no mercado (o que remete para empresas do sector energético que se dedicam a atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização). Porém, simultaneamente, evidencia a necessidade de salvaguardar a autonomia da CER em relação a esses atores, antecipando, porventura, eventuais tentativas de cooptação.

Relativamente à propriedade, os projetos de energia renovável são detidos e desenvolvidos pela CER. Esta deve reger-se por um modelo de governação que atribua o controlo efetivo exclusivamente aos membros ou acionistas habilitados e não a terceiros. Ademais, a definição é inequívoca ao atestar que o objetivo principal de uma CER deve ser gerar benefícios ambientais, económicos e sociais, em vez de lucros financeiros.

Assim, as CER distinguem-se de outras entidades pelos atores particulares que as compõem, pela autonomia em relação aos próprios membros e a terceiros, pelo modelo de governação zeloso da propriedade e controlo efetivo por parte dos participantes e pelos objetivos de cariz ambiental, económico e social.

As CER na legislação portuguesa

O primeiro regime jurídico aplicável ao autoconsumo de energia renovável e às CER foi estabelecido através do Decreto-Lei n.º 162/2019. Este regime foi subsequentemente alterado pelo Decreto-Lei n.º 15/2022, que estabelece a organização e o funcionamento do sistema elétrico nacional. De acordo com a legislação em vigor, um autoconsumidor é um consumidor final que produz energia renovável para consumo próprio, que pode também ser armazenada ou vendida (artigo 3.º, alínea *f*). Já a atividade de autoconsumo coletivo ocorre quando o consumo se destina a duas ou mais instalações elétricas de utilização (IU), estando a(s) unidade(s) de produção para autoconsumo (UPAC), que pode(m) ser propriedade de terceiro(s), instalada(s) nessas IU ou na sua proximidade.

Os participantes num ACC têm de elaborar um regulamento interno que estipule, no mínimo, os requisitos de acesso e saída de membros, as maiorias deliberativas exigíveis, o modelo de partilha da energia renovável produzida, o pagamento de tarifas, o destino dos excedentes do autoconsumo e, se for caso disso, a aplicação da receita da sua comercialização. Devem ainda designar a entidade gestora do autoconsumo coletivo (EGAC), que pode ou não ser autoconsumidor, e a quem compete a representação do ACC e a gestão da atividade corrente.

O mesmo diploma descreve a CER no artigo 189.º, n.º 1:

Pessoa coletiva constituída nos termos do presente decreto-lei, mediante adesão aberta e voluntária dos seus membros, sócios ou acionistas, os quais podem ser pessoas singulares ou coletivas, de natureza pública ou privada, incluindo, nomeadamente, pequenas e médias empresas ou autarquias locais, por estes controlada e que, cumulativamente: (a) Os membros ou participantes estejam localizados na proximidade dos projetos de energia renovável ou desenvolvam atividades relacionadas com os projetos de energia renovável da respetiva comunidade de energia, incluindo necessariamente UPAC; (b) Os referidos projetos sejam detidos e desenvolvidos pela CER ou por terceiros, desde que em benefício e ao serviço daquela; (c) A CER tenha por objetivo principal propiciar aos membros ou às localidades onde opera a comunidade benefícios ambientais, económicos e sociais, em vez de lucros financeiros. [Decreto-Lei n.º 15/2022, 99]

Estas entidades têm a faculdade de produzir, consumir, armazenar, comprar e vender energia renovável com os seus membros ou com terceiros; partilhar e comercializar entre os seus membros a energia renovável produzida pelas UPAC ao seu serviço; aceder a todos os mercados de energia, diretamente ou através de agregação (artigo 189.º, n.º 2).

Embora se assemelhem na prática da atividade de autoconsumo, as CER e os projetos de ACC diferem, desde logo, quanto aos modelos de governação: enquanto a modalidade de ACC requer apenas a elaboração de um regulamento interno e a designação de uma EGAC, as CER exigem a criação de uma pessoa coletiva (por exemplo, uma cooperativa, associação, fundação ou sociedade) que assume a gestão da comunidade e dos seus ativos.

Quando confrontado com a Diretiva 2018/2001, constata-se que o Decreto-Lei n.º 15/2022 mantém a liberdade de configuração jurídica das CER e o requisito de adesão aberta e voluntária. Verificam-se, no entanto, diferenças subtis e aparentemente inócuas entre a definição consagrada na diretiva europeia e a transposição para o direito interno.²

² As diferenças foram assinaladas a itálico. Para esta análise comparativa, apoiamo-nos na investigação da jurista Natália Moreno, que tem sido divulgada em diversos eventos públicos (por exemplo, os ciclos de webinars «Comunidades de Energia e o Poder Local», organizados em 2022 e 2023) e está disponível *online*

O primeiro aspeto a assinalar diz respeito à ausência do imperativo da autonomia no diploma português. Embora o Decreto-Lei n.º 162/2019, no artigo 2.º, alínea j), referisse que a CER deveria ser «autónoma dos seus membros ou sócios», na atualização posterior da definição a noção de autonomia é removida.

O segundo aspeto que merece ser escrutinado é relativo aos atores que compõem a CER: ao contrário do que acontece na diretiva europeia, que enumera taxativamente os atores que podem participar numa CER – pessoas singulares, PME ou autoridades locais, incluindo municípios –, o diploma nacional, ao acrescentar o advérbio «nomeadamente», indica um leque de atores meramente exemplificativo. Tal significa que atores que não constam da lista, como grandes empresas, também podem aderir a uma CER.

Além disso, o legislador português obriga a que a CER possua uma UPAC, ficando obrigada a realizar a atividade de ACC. Esta condição – que não encontra qualquer fundamento na diretiva europeia – alimenta uma confusão entre as modalidades de CER e de ACC. Não raras vezes, o termo «comunidade de energia» é utilizado de forma indiferenciada para designar a produção, consumo, armazenamento, partilha e venda de eletricidade renovável entre vários consumidores, independentemente da tipologia do projeto. Embora a legislação portuguesa não preste este esclarecimento, o âmbito de atuação das CER é, inerentemente, mais amplo, não se limitando à atividade de ACC. Estas podem executar, a título de exemplo, ações de eficiência energética, de reabilitação de edifícios e de mobilidade elétrica, compras coletivas de equipamentos, ou ainda formações na área da literacia energética.

O último aspeto – provavelmente, o que mais deturpa o espírito da diretiva europeia – refere-se à propriedade e controlo dos projetos de energia renovável. A diretiva 2018/2001 é inequívoca: os projetos de energia renovável «são propriedade dessa entidade jurídica [a CER] e por esta desenvolvidos» (Parlamento Europeu e Conselho

(<https://www.youtube.com/watch?v=17dfcPC9bz8>). Recorreu-se ainda à ferramenta «rastreador da transposição», uma ferramenta desenvolvida pela federação europeia das cooperativas de energia renováveis (REScoop) e que avalia o progresso da transposição das definições de Comunidade de Energia Renovável e de Comunidade de Cidadãos para a Energia (CCE) nos Estados-Membros da UE (disponível em <https://www.rescoop.eu/policy/transposition-tracker/rec-cec-definitions>).

Europeu 2018, 103). Já o diploma português permite que os projetos «sejam detidos e desenvolvidos pela CER ou por terceiros, desde que em benefício e ao serviço daquela» (artigo 189.º, n.º 1). Desvirtua, assim, o modelo de governação da CER, originalmente assente no controlo efetivo exercido pelos participantes.

Esta transposição discrepante suscita diversas questões em relação aos atores que podem integrar uma CER e ao seu modelo de governação: se os projetos de energia renovável forem detidos e/ou desenvolvidos por terceiros, quem tem o poder de decisão? Sem a salvaguarda de autonomia, pode existir um controlo maioritário por parte de um dos membros? Antecipam-se riscos acrescidos de cooptação por parte de intervenientes tradicionais no mercado (grandes empresas privadas do sector da energia)? Se os projetos são detidos e/ou desenvolvidos por entidades externas, qual é o papel dos cidadãos? Finalmente, as iniciativas coletivas e descentralizadas de energia renovável que começam a emergir em Portugal podem ser consideradas expressões de energia comunitária? Para tentar responder a esta questão será apresentada na secção seguinte uma caracterização preliminar destes projetos.

Iniciativas coletivas e descentralizadas de energia renovável em Portugal: uma caracterização preliminar à luz da energia comunitária

De modo a delimitar o universo da análise, foi conduzido um mapeamento das iniciativas que se designam como «comunidade de energia» ou «comunidade de energia renovável». Tratando-se de um fenómeno de disseminação limitada em Portugal, não existe um repositório que agregue estas iniciativas. Dada a escassez de informação pública, considerou-se que o meio mais eficaz para construir uma base de dados que pudesse ser atualizada em permanência seria a análise de notícias.

Desde agosto de 2021 – data em que foi oficialmente inaugurado o primeiro ACC em Portugal, na Santa Casa da Misericórdia de Miranda do Douro –, dezenas de projetos que se apelidam de «comunidade de energia (renovável)» têm sido anunciados na comunicação social. No entanto, na sequência de uma análise mais aturada,

verificou-se uma discrepância assinalável entre a sua denominação e o seu estatuto jurídico. A maioria das iniciativas pertence, legalmente, à tipologia de ACC, o que traduz a diluição e a apropriação indevida do conceito de «comunidade de energia».

Entre março de 2020 e outubro de 2023, foram contabilizadas 89 iniciativas que incluem, maioritariamente, parques industriais, empresariais ou tecnológicos (27 casos), instituições particulares de solidariedade social (11), complexos desportivos (dez), aldeias (oito), centros urbanos (seis), associações de bombeiros (quatro), escolas privadas (três), empreendimentos imobiliários ou turísticos (três), juntas de freguesia (duas), condomínios (dois), igrejas (duas) e uma ilha. De acordo com os números divulgados pelo semanário *Expresso*, até 20 de junho de 2023 tinham dado entrada na Direção-Geral de Energia e Geologia 694 pedidos de licenciamento – 665 para unidades de ACC e 29 para CER –, dos quais apenas seis se encontravam em exploração – cinco ACC e uma CER (Prado 2023).

À luz dos critérios da energia comunitária, a informação pode ser categorizada em cinco dimensões: atores, modelo de governação, objetivos, atividades e financiamento. Uma vez que, aquando da publicação das notícias, as iniciativas se encontravam, maioritariamente, em fase de planeamento, aspetos relacionados com o modelo de governação, as atividades e o financiamento ainda não se aplicavam, pois não estavam suficientemente consolidados ou não foram difundidos publicamente. Por conseguinte, a informação mais fiável diz respeito aos atores e objetivos, elementos em que assenta a caracterização preliminar.

Deste modo, os atores, isto é, as entidades de quem partiu a iniciativa para a implementação do projeto ou que são responsáveis pela sua operacionalização, foram agrupados em empresas privadas, autarquias, associações e fundações, coletividades locais e grupos de cidadãos e parcerias entre universidades e comunidades locais (quadro 3.1). Tanto quanto foi possível aferir, nenhuma cooperativa elétrica está na origem destas iniciativas. Constata-se que a maioria está a ser implementada por empresas privadas. Este tipo de projetos, postos em prática como parte do seu leque de serviços, tem correspondido apenas a ACC, sem resultar na criação de uma CER.

Quadro 3.1 – Distribuição das iniciativas de acordo com o tipo de ator

Atores	Empresas privadas	Autarquias	Associações e fundações	Coletividades locais e grupos de cidadãos	Parcerias entre universidades e comunidades locais
Número de iniciativas	70	9	4	5	1

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recolhidos através da análise de notícias, outubro de 2023.

Para os restantes atores não foi possível confirmar a tipologia de todas as iniciativas. No entanto, com base na informação veiculada na comunicação social, apresenta-se a seguinte distribuição provisória: das nove iniciativas encabeçadas por autarquias, duas estão planeadas como CER e uma como ACC; no que concerne às quatro iniciativas de associações e fundações, pelo menos duas são ACC; relativamente às cinco iniciativas lideradas por coletividades locais e grupos de cidadãos, uma pretende constituir-se como CER e três como ACC; a iniciativa resultante da parceria entre uma universidade e a comunidade local está concebida como CER.

No total, foram identificadas apenas quatro CER, em diferentes fases de desenvolvimento (nenhuma se encontra ainda em funcionamento): a CER de Vila Boa do Bispo e a Associação da CER da Batalha, ambas promovidas pelas respetivas autarquias; a CER de Telheiras, impulsionada por uma coletividade local, a Parceria Local de Telheiras, e pela Junta de Freguesia do Lumiar; a CER da Ilha da Culatra, fruto da parceria entre a Universidade do Algarve e a comunidade local.

Com base na informação divulgada pelas iniciativas, os objetivos que pretendem alcançar podem ser subdivididos em três dimensões: ação climática e energia, económicos e sociopolíticos. Foram veiculados os seguintes objetivos específicos de ação climática e energia: contribuir para a sustentabilidade ou proteção ambiental, redução da pegada ecológica ou combate às alterações climáticas; acelerar a transição energética e/ou a descarbonização; otimizar os consumos energéticos e/ou promover a eficiência energética; aumentar o conforto térmico dos edifícios; aumentar a autonomia e segurança energética e/ou reduzir a dependência da rede; implementar soluções tecnológicas inovadoras na área da energia.

Os objetivos específicos de cariz económico referem-se à poupança na fatura e ao fomento da competitividade económica e/ou do tecido empresarial. Foram ainda identificados sete objetivos sociopolíticos: promover a gestão democrática e/ou o controlo coletivo da energia; contribuir para um sistema energético mais inclusivo e/ou para uma transição energética justa; envolver os cidadãos e as comunidades na transição energética e/ou sensibilizar para a cidadania energética; democratizar o acesso à energia renovável; combater a pobreza energética; promover o espírito de comunidade e/ou a coesão social; fomentar a resiliência local e/ou o desenvolvimento do território.

Uma análise integrada permitiu apurar que a maioria das iniciativas – 66 –, independentemente do perfil dos atores, pretende dar prioridade à poupança na fatura da energia. O segundo objetivo com maior peso é a aceleração da transição energética, referido 45 vezes; seguindo-se o combate à pobreza energética e o contributo para a sustentabilidade, ambos mencionados por 31 iniciativas. À exceção do combate à pobreza energética, os objetivos sociopolíticos, estreitamente associados à energia comunitária, surgem com menor frequência. A título de exemplo, o objetivo de promover a gestão democrática e/ou o controlo coletivo da energia é mencionado apenas quatro vezes: por três das iniciativas impulsionadas por coletividades locais e grupos de cidadãos e por uma das iniciativas lideradas por autarquias.

Embora as iniciativas identificadas reclamem o título de «comunidade de energia (renovável)», nem todas constituem, automaticamente, expressões de energia comunitária. À luz dos seus critérios, verifica-se que as CER e os ACC mapeados apresentam diferenças substanciais no que diz respeito ao perfil dos atores que implementam e financiam o projeto de energia renovável, ao modelo de governação – mais concretamente, a propriedade e o controlo – e ao envolvimento dos cidadãos e da comunidade local.

Relativamente aos ACC, as empresas privadas estão a ampliar o seu portefólio de serviços, oferecendo soluções «chave na mão». Respalda-se na legislação, que obriga as CER a realizar a atividade de ACC, designam os seus projetos por «comunidades de energia», artificializando o conceito e reforçando a sua ambiguidade no contexto português. Ao assumirem o papel de EGAC, removem todos os encargos financeiros e burocráticos, mas também o espaço para a organização coletiva. Este tipo de ACC assenta numa relação

meramente comercial entre uma empresa privada e um cliente final, pelo que os cidadãos permanecem apenas consumidores – não detêm a infraestrutura (por exemplo, a central fotovoltaica) nem a energia renovável produzida. Deste modo, embora sejam projetos coletivos, porque podem reunir diversos produtores e consumidores, não são enquadráveis na categoria de energia comunitária.

Perante este cenário, é pertinente questionar se a apropriação do conceito de «comunidade de energia» por parte de empresas privadas e a preponderância destes atores na implementação de projetos de ACC – apresentados como mais convenientes e flexíveis – podem retirar espaço para o florescimento de iniciativas de base comunitária.

Contudo, nem todos os projetos de ACC são semelhantes ao modelo das empresas privadas. Embora minoritários, foram identificados projetos de iniciativa cidadã (em dois condomínios) e de iniciativa municipal (em dois centros urbanos) que adotam abordagens mais colaborativas e participativas. No caso dos condomínios, a decisão de criar um ACC implicou a mobilização dos residentes, a realização de reuniões, um processo deliberativo e uma tomada de decisão. Relativamente aos ACC de iniciativa municipal, ambos foram apresentados à população em sessões públicas. Num deles, a participação está aberta a todos os munícipes geograficamente próximos da UPAC; no outro, os munícipes poderão investir, passando assim a deter parte da energia renovável produzida localmente.

Ainda que os ACC mapeados não possam, na sua configuração atual, ser considerados exemplos de energia comunitária, os seus potenciais benefícios ambientais e socioeconómicos não são negligenciáveis. Estes projetos, uma vez em funcionamento, poderão contribuir para acelerar a transição energética, através da produção descentralizada de eletricidade renovável, para aumentar a autonomia e a segurança energética e para testar soluções tecnológicas inovadoras. Já os contributos para a poupança na fatura e para o combate à pobreza energética – dois dos objetivos mais invocados – não são facilmente antecipáveis, visto que dependem de uma miríade de fatores (desde a percentagem de eletricidade que continua a ser comprada ao comercializador aos rendimentos do agregado familiar, passando pelo desempenho energético das habitações).

No que diz respeito às CER, estas estariam, por princípio, mais próximas da ideia de energia comunitária. Com efeito, independentemente

dos atores que as componham, da configuração jurídica que adotem, dos objetivos que as norteiem ou dos reais benefícios ambientais, económicos e sociais que venham a resultar da sua atuação, a criação de uma CER implica a mobilização de participantes que partilhem motivações semelhantes e que assumam o compromisso de investir no projeto (seja no pagamento de quotas ou na aquisição da UPAC), bem como processos deliberativos regulares (desde logo, para elaborar os estatutos e eleger os órgãos sociais e, mais tarde, para assegurar a sua gestão corrente) – no fundo, a democracia participativa em ação.

Segundo o mapeamento realizado, as CER permanecem residuais no conjunto dos projetos coletivos de energia renovável – apenas quatro num total de 89 iniciativas identificadas. Assim sendo, só será possível comprovar o seu contributo para o robustecimento da energia comunitária em Portugal quando estiverem em pleno funcionamento. Não obstante, já sobressaem as diferenças entre as CER de Telheiras e da Ilha da Culatra – as mais consolidadas até ao momento – e os projetos de ACC das empresas privadas: são implementadas por entidades locais em parceria com autarquias, instituições do ensino superior, associações, ou a Coopérnico, que prestam apoio técnico e jurídico; as UPAC são detidas pela entidade jurídica que enquadra a CER (uma associação, no caso de Telheiras, e uma cooperativa, no caso da Culatra); o financiamento é assegurado pelos participantes e não por terceiros; as comunidades locais foram envolvidas desde o início; os membros (que incluem agregados familiares, autarquias, associações locais e equipamentos comunitários) têm o poder de decidir o futuro da CER.

Em suma, num contexto em que a expressão «comunidade de energia» é tantas vezes mobilizada de forma indiscriminada e equivocada, revela-se fundamental aprofundar a análise da relação entre iniciativas descentralizadas de energia renovável, organização coletiva e democratização. Note-se que as iniciativas coletivas e descentralizadas de energia renovável, ainda que de base comunitária, não são inerentemente benignas; aliás, podem refletir e reproduzir desigualdades socioeconómicas, já que a participação pode estar dependente da disponibilidade de recursos financeiros, por exemplo, para a coaquisição de painéis solares fotovoltaicos ou para o pagamento de quotas. Por conseguinte, futuras investigações deverão acompanhar o desenvolvimento das CER, com o intuito de traçar o perfil sociodemográfico dos seus participantes, bem como

avaliar a democraticidade dos seus procedimentos e os benefícios ambientais e socioeconómicos proporcionados aos territórios e às comunidades em que se inserem.

Notas conclusivas

50 anos após o 25 de Abril, Portugal encontra-se perante um novo desígnio nacional: a transição para fontes de energia exclusivamente renováveis e a eletrificação dos consumos finais, numa ótica de eficiência energética, abandonando definitivamente os combustíveis fósseis para produção de eletricidade e assegurando, simultaneamente, justiça social ao longo do processo. Não obstante, ao contrário do que acontecia no advento da democracia, não existe, atualmente, uma empresa pública verticalmente integrada a operar no sistema elétrico nacional, com o objetivo de «promover e satisfazer as exigências de desenvolvimento social e económico de toda a população» (Decreto-Lei n.º 502/76, artigo 2.º).

Com efeito, a criação do mercado interno de energia da União Europeia implicou uma reestruturação profunda do sistema elétrico nacional, que redundou na liberalização do mercado de energia elétrica português. Os sucessivos pacotes legislativos europeus (Diretiva 96/92/CE; Diretiva 2003/54/CE; Diretiva 2009/72/CE; pacote «energia limpa para todos os europeus») traduziram-se, a nível nacional, na separação das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização, na abertura do mercado à concorrência (as atividades de produção e comercialização de eletricidade passaram a ser exercidas em regime concorrencial de livre acesso), no controlo privado das redes de transporte e distribuição e na criação de um regulador independente – a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos – que esvaziou o Estado das suas competências de controlo e regulação.

É importante sublinhar que Portugal foi além do que era exigido pelo direito europeu e privatizou o sector elétrico por completo: a privatização da EDP, que começou a ser preparada em finais da década de 1990, passando por diversas etapas, ficou concluída em 2013; já a privatização da REN – Redes Energéticas Nacionais, empresa que opera as redes nacionais de transporte de eletricidade e de gás, ficou concluída no ano seguinte (Horta e Gomes 2023).

No entanto, as promessas de que o mercado liberalizado seria mais vantajoso para os consumidores finais, nomeadamente devido à possibilidade de escolher livremente o comercializador de energia que oferecesse a melhor tarifa, ficaram muito aquém das expectativas. Segundo o Eurostat (2023), em 2022, 17,5% da população portuguesa não conseguia manter a sua casa adequadamente aquecida – a quarta maior percentagem da União Europeia. 50 anos volvidos desde a revolução dos cravos, a pobreza energética continua a ser um problema social estrutural em Portugal (Horta *et al.* 2019). De acordo com a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050, afeta entre 1,8 e 3 milhões de pessoas, das quais entre 609 000 e 660 000 encontram-se em pobreza energética severa. O direito universal à energia (que se pretende exclusivamente renovável) continua, pois, por cumprir.

A organização dos cidadãos em torno da energia renovável através de CER ou de outras iniciativas de base comunitária (como as cooperativas), que poderão ser fundamentais para uma democratização mais ampla do sector energético, não se encontra ainda suficientemente disseminada em Portugal. Destacam-se, como principais barreiras à sua implementação, a complexidade dos processos de licenciamento e a ausência de resposta por parte da administração pública. Como foi possível verificar na secção anterior, as expressões de energia comunitária permanecem, assim, residuais no contexto português, pelo que o seu alcance social e o impacto económico e ambiental são ainda bastante limitados. Assim sendo, o seu atual contributo para a democracia energética, ou seja, para o controlo democrático do sistema energético, a redistribuição do poder político e económico, o direito universal à energia renovável e à justiça social (Ferreira 2023), é também reduzidos.

Em suma, a transição para as renováveis representa uma oportunidade ímpar para a democratização do sector energético. Alcançar este desiderato implica não só desimpedir o caminho para o florescimento de verdadeiras iniciativas de energia comunitária, mas também reabilitar o papel do Estado na provisão de serviços públicos, recuperando, assim, a função social do sector energético contida no espírito de Abril.

Bibliografia

- Alves, Jorge Fernandes 2000. «Cooperativismo e electrificação rural: a Cooperativa Eléctrica de Vale d'Este». *Boletim Cultural da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão*, 17: 11-81.
- Inês, Campos, Guilherme Pontes Luz, Esther Marín-González, Swantje Gähns, Stephen Hall, e Lars Holstenkamp. 2020. «Regulatory challenges and opportunities for collective renewable energy prosumers in the EU». *Energy Policy*, 138: 1-11, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111212>.
- CEVE. S. d. «Ecocomunidade». *CEVE*, <https://www.ceve.pt/index.php?id=238&idp=24>.
- Ana Delicado, Marta Pallarès-Blanch, Ramón García-Marín, Carolina del Valle, e María-José Prados. 2023. «David against Goliath? Challenges and opportunities for energy cooperatives in Southern Europe». *Energy Research & Social Science*, 103: 1-11, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103220>.
- Ana Horta, João Pedro Gouveia, Luísa Schmidt, João Carlos Sousa, Pedro Palma, e Sofia Simões. 2019. «Energy poverty in Portugal: combining vulnerability mapping with household interviews». *Energy and Buildings*, 203, <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2019.109423>.
- Ana Horta, e Carla Gomes. 2023. «Alterações climáticas e energia». In *50 Anos de Políticas Ambientais em Portugal: da Conferência de Estocolmo à Atualidade*, org. Luísa Schmidt, 265-302. Porto: Edições Afrontamento.
- EDP. 2019. «Uma história de dois séculos: Portugal acende a primeira lâmpada», EDP, <https://www.edp.com/pt-pt/historias-edp/uma-historia-de-dois-seculos-portugal-acende-a-primeira-lampada>.
- Eurostat. 2023. «9% of EU population unable to keep home warm in 2022». Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230911-1>.
- Ferreira, Vera. 2023. «Democracia energética: quadro conceptual e agenda de investigação para o caso português». *Relações Internacionais*, 79: 37-51, <http://dx.doi.org/10.23906/ri2023.79a04>.
- Figueira, José Monteiro. 2012. «O Estado na electrificação portuguesa: da lei da electrificação do país à EDP (1945-1976)». Tese de doutoramento, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Garrido, Álvaro. 2023. *Cooperação e Solidariedade: Uma História da Economia Social*. Lisboa: Edições Tinta da china.
- Henriques, Sofia Teives, e Diego Bussola. 2005. «O consumo doméstico de energia». In *A História da Energia – Portugal 1890-1980*, org. Nuno Luís Madureira. Lisboa: Livros Horizonte.
- Horstink, Lanka, Julia M. Wittmayer, Kiat Ng, Guilherme Pontes Luz, Esther Marín-González, Swantje Gähns, Inês Campos, Lars Holstenkamp, Sem Oxenaar, e Donal Brown. 2020. «Collective renewable energy prosumers and the promises of the energy union: taking stock». *Energies*, 13, n.º 2: 1-30, <https://doi.org/10.3390/en13020421>.

- Luz, Guilherme Pontes, e Rodrigo Amaro e Silva. 2021. «Modeling energy communities with collective photovoltaic self-consumption: synergies between a small city and a winery in Portugal». *Energies*, 14, n.º 2: 1-26, <https://doi.org/10.3390/en14020323>.
- Pacheco, André, Jânio Monteiro, Jóni Santos, Cláudia Sequeira, e José Nunes. 2022. «Energy transition process and community engagement on geographic islands: the case of Culatra island (Ria Formosa, Portugal)». *Renewable Energy*, 184: 700-711, <https://doi.org/10.1016/J.RENENE.2021.11.115>.
- Parlamento Europeu e Conselho Europeu. 2018. «Diretiva (UE) 2018/2001 do Parlamento e do Conselho de 11 de dezembro de 2018 relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis (reformulação)». *Jornal Oficial da União Europeia*, 2001: 82-209.
- Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030 (PNEC 2030). 2019.
- Prado, Miguel. 2023. «À procura de um lugar ao sol, comunidades de energia dão os primeiros passos no país, com várias pedras no caminho». *Expresso*, 22 de junho, https://expresso.pt/economia/economia_energia/2023-06-22-A-procura-de-um-lugar-ao-sol-comunidades-de-energia-dao-os-primeiros-passos-no-pais-com-varias-pedras-no-caminho-71368216.
- Prados, María-José, Ricardo Iglesias-Pascual, e María Ángeles Barral. 2022. «Energy transition and community participation in Portugal, Greece and Israel: regional differences from a multi-level perspective». *Energy Research & Social Science*, 87: 1-11, <https://doi.org/10.1016/J.ERSS.2021.102467>.
- Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050. 2019. «Estratégia de longo prazo para a neutralidade carbónica da economia portuguesa em 2050».
- Sareen, Siddharth, e Amber Joy Nordholm. 2021. «Sustainable development goal interactions for a just transition: multi-scalar solar energy rollout in Portugal». *Energy Sources*, part B, «Economics, planning, and policy», 16, n.ºs 11 e 12: 1048-1063, <https://doi.org/10.1080/15567249.2021.1922547>.

4

«A tua política é o trabalho [...] O teu único jogo deve ser a pesca»¹: o trabalho na pesca desde o Estado Novo à emergência climática

Joana Sá Couto

¹ Citação retirada do *Jornal do Pescador*, n.º 63, 31 de março de 1944.



Figura 4.1 – Manifestação de rua no Dia do Trabalhador (1.º de Maio) no pós-25 de Abril, na marginal da vila de Sesimbra

Fonte: Espólio Idaleciano Cabecinha e Américo Ribeiro, Arquivo Municipal de Sesimbra.

Introdução²

A maritimidade e as pescas durante o Estado Novo

O Estado Novo (1933-1974) é considerado, de todas as ditaduras europeias que nascem dos anos 1920, como a mais institucionalizada e de maior longevidade (Pinto 2008). Assente nos valores de Deus, Pátria e Família, foi criada uma máquina de propaganda e um processo de objetificação da cultura popular portuguesa que se constituem como aspetos centrais do discurso nacionalista (Sampaio 2012). A ideologia maritimista reflete-se não apenas nos discursos e nas formas de propaganda, mas também nas próprias iniciativas estatais de proteção e fomento, como a campanha do bacalhau, e na exaltação dos modos de vida e dos próprios bairros das gentes do mar, com a criação da Junta Central das Casas dos Pescadores (Garrido 2016b). Aliando as pescarias ao destino marítimo de Portugal, por sua vez associado ao colonialismo, a preocupação com o mar português torna-se uma característica do pendor historicista do salazarismo (Garrido 2001).

As edições do *Jornal do Pescador* retratavam de forma harmoniosa as comunidades piscatórias e os *homens do mar* enquanto seres livres da miséria, tal como a sua liberdade perante os vícios da perigosa proletarização, o que, paradoxalmente, era acompanhado por notícias dedicadas à modernização da frota e a melhorias das condições de trabalho graças

² Este texto é uma versão adaptada de um capítulo que integra a tese de doutoramento «Ecologias do trabalho da pesca: uma etnografia com pescadores de Setúbal e Sesimbra» da autora.

à «obra social das pescas» (Garrido 2016b, 147; Martins 2001). A «faina maior», termo usado para a pesca do bacalhau nas águas gélidas do Atlântico Norte, inspiraria ideias de crescimento da grande pesca, a par da ligação histórica do país aos mares longínquos, usando a pesca para alimentar discursos sobre um imaginário irreal retratado na literatura e na imprensa, mas também na pintura, no teatro e no cinema, para além de rituais encenados para fomentar matrículas: «Ir ao bacalhau, alimentar o povo, trazer à pátria o pão dos mares» (Garrido 2016b, 160).

Para manter este paradigma, o Estado Novo apostou numa organização corporativa que incluía os sindicatos nacionais, os grémios, as casas do povo e as casas dos pescadores, que permitia alimentar da forma que interessava ao regime a educação e a cultura que chegavam ao povo, sendo proibida e reprimida qualquer espécie de atividade política ou social contrária aos interesses do mesmo (Melo 2001).

O corporativismo do Estado Novo e a Junta Central da Casa dos Pescadores

Tanto através da Constituição de 1933, como do próprio Estatuto do Trabalho Nacional, o Estado Novo criou organismos corporativos aos quais competia a iniciativa e a organização de instituições de previdência, sendo que o financiamento e a administração caberiam às entidades patronais e aos próprios trabalhadores (Freire e Ferreira 2019; Rosas e Brito 1996a e 1996b). Ao Estado estariam atribuídas funções de defesa, representação externa e ordem interna (Rosas 1994). Na realidade, o Estado regulava praticamente todo o processo de desenvolvimento económico capitalista ao serviço dos interesses da agricultura tradicional, dos interesses coloniais, de certos sectores industriais com um forte dirigismo e do protecionismo económico (Rosas 1994).

As casas dos pescadores faziam parte da organização corporativa institucionalizada do Estado Novo enquanto organismo corporativo primário de *carácter* misto, à semelhança das casas do povo, criadas como órgãos de tutela governamental através do Decreto-Lei n.º 1953, de novembro de 1937 (Rosas e Brito 1996b), sendo os únicos organismos primários sem integração em federações ou uniões (Freire e Ferreira 2019). Englobando tanto pescadores como patrões da pesca, a sua criação poderia partir dos próprios interessados ou

até de autoridades, como capitães dos portos, delegados marítimos ou o Instituto Nacional do Trabalho (Lucena 2001). Todos os sócios (*efetivos e protetores*) pagariam uma quota: os trabalhadores matriculados em barcos ou companhias de pesca como pescadores, ou que trabalhassem como pescadores ou auxiliares de pesca com cédula de inscrição marítima, pagariam uma percentagem do valor vendido em lota; já os *protetores*, isto é, todos os cidadãos que quisessem auxiliar a classe, não diretamente ligados às pescarias, pagariam uma quota de acordo com a quantidade de barcos e importância económica do sector na área abrangente (Rosas e Brito 1996a). É de referir que era através da Junta Central das Casas dos Pescadores que se geriam também as seguradoras, como a Mútua dos Pescadores, fundada em 1942, que ainda hoje existe (Garrido 2012 e 2016a).

Apesar das várias reestruturações no que toca aos estatutos da Junta Central das Casas dos Pescadores, estas respondiam ao subsecretário de Estado das Corporações e Previdência e, a partir de 1950, ganharam representação na Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho (FNAT). Criada em 1935, a FNAT sofreu uma reestruturação na década de 1950, em que passou a ser gerida por um conselho geral de dez membros, que representavam os sindicatos, casas do povo, casas dos pescadores, grêmios, organismos de coordenação económica e instituições de previdência (Rosas e Brito 1996a e 1996b). Que não se deixe espaço para dúvidas: as casas dos pescadores eram organismos antidemocráticos e antiassociativos, favorecendo os interesses dos armadores e não representando os interesses ou necessidades dos pescadores, sendo, na sua maioria, lugares de recreio e postos médicos (Garrido 2012), como ilustra o facto de a Casa dos Pescadores de Setúbal ter sido construída, em 1938, na antiga sede da Associação de Classe dos Trabalhadores do Mar.

Em termos de responsabilidade da Junta Central das Casas dos Pescadores, estas eram de representação profissional, educação, previdência e assistência, pelo que fazia parte das suas competências construir habitações, organizar os serviços de pensões de reformas e abono de família, mas também uma distribuição de telefones e cursos de educação para adultos, para além da instalação de bibliotecas (Rosas e Brito 1996a). Porém, algumas das medidas que na Europa se começaram a adotar no fim da Primeira Guerra Mundial chegaram bastante tarde a Portugal. Dando o exemplo do abono de família, este

é institucionalizado em 1942, mas mais anos demoraria até chegar a todas as classes sociais: só chegaria aos pescadores através da Junta Central das Casas de Pescadores em 1946 (Pimentel 1999). Sendo as casas dos pescadores controladas e geridas por membros do regime, estas poderiam ser dissolvidas a partir do momento em que o governo considerasse as suas atividades prejudiciais. Outro exemplo da pesada repressão e da precariedade é a greve dos bacalhoeiros de 1937, uma das mais longas enfrentadas pelo salazarismo, que incluiu violência em vários pontos do país, nomeadamente em Setúbal, onde também se extinguiu, no ano seguinte, o Sindicato dos Pescadores (um dos três únicos no país) (Garrido 2003 e 2012).

Este capítulo não procura ser um trabalho exaustivo sobre a história da pesca; porém, algo inescapável quando falamos de pesca e do Estado Novo é a campanha do bacalhau. Não sendo este o foco, vale a pena aqui referenciar o relevante esforço de recrutamento do regime, que levou a que uma grande quantidade de pescadores de todos os pontos do país enfrentassem as duras jornadas de trabalho na procura de melhores condições para a sua família (e assim evitando o serviço militar em contexto de guerra colonial). Foi a faina maior que impulsionou também muitas negociações internacionais de gestão dos recursos comuns (Garrido 2006b), e muitas eram as imagens dos bacalhoeiros usadas como propaganda política, principalmente nas primeiras duas décadas de publicação do *Jornal do Pescador* (Martins 2001).

O afastamento do mar no pós-25 de Abril

Tanto como secretário de Estado das Pescas, entre 1974 e 1975, como enquanto chefe da delegação portuguesa nas negociações para o direito do mar, na Convenção das Nações Unidas, Mário Ruivo é uma das figuras do pós-25 de Abril que demonstra uma grande preocupação com esta atividade económica (Garrido 2018). A frota pesqueira mantinha-se predominantemente artesanal, havendo também barcos de arrasto e de cerco, mantendo-se também a pesca do atum e a decadente frota bacalhoeira (Amorim 2011). Ainda assim, aquando do 25 de Abril de 1974, há um romper com as narrativas salazaristas, com um afastamento generalizado do mar (Garrido 2006b e 2018). Verifica-se um desmantelamento da organização cooperativa das pescas, com a extinção das casas

dos pescadores, o que, apesar do aumento salarial, leva a uma dificuldade de recrutamento e à instabilidade nas dinâmicas entre trabalhadores. Devido à conjuntura da época, os preços dos combustíveis sobem e, conseqüentemente, verifica-se um aumento das despesas, pelo que entre 1970 e 1995 há uma quebra no número de pescadores a nível nacional e a produção total cai 30%. As frotas de pesca longínqua são as que registam maiores quebras, especialmente os barcos de cerco (Garrido 2018). Paralelamente, dá-se uma crise ecológica. As décadas de 1960 e 1970 são marcadas por um esgotamento dos recursos haliêuticos, dos quais a pescaria dependia a uma escala global, e por um paradigma de gestão preocupado com a pesca e o comércio responsável (Amorim 2011). É interessante referir, ao nível da precariedade, que apenas em 1997 se estabelece o regime jurídico do contrato individual de trabalho a bordo das embarcações de pesca através da Lei n.º 15/97, de 31 de maio.

A CEE e a política comum das pescas

É com a entrada de Portugal na CEE, em 1986, que se dá uma profunda alteração do tecido produtivo das pescas. O sector piscatório deveria agora reger-se pela Política Comum das Pescas (PCP), sendo que desde logo surgem subsídios europeus para abater frotas e capturas (Garrido 2018; Madureira e Amorim, 2011). Com o Decreto-Lei n.º 278/87 houve uma regulamentação dos tipos de pesca, que fica dividida entre pesca artesanal (local e costeira) e industrial e ao largo. A pesca artesanal é totalmente heterogénea, pelo que surgiu no ano seguinte nos dados estatísticos o conceito de pesca polivalente, ou seja, pesca exercida por meio de aparelhos de anzol, armadilhas, alcatruzes, ganchorras, redes camaroeiro e do pilado, xávegas e sacadas-toneiras (Amorim 2011). Tanto na altura como hoje, a larga maioria da frota pesqueira portuguesa é o que se considera pesca de pequena escala, uma vez que predominam embarcações de pequeno calado, que pescam até às 6 milhas de costa (Amorim 2011).

A PCP delimita os totais admissíveis de capturas (TAC) e as correspondentes quotas de pesca nacionais com base na repartição dos TAC pelos países da União Europeia. Esta fixação é feita com base em pareceres científicos, com vista a proteger a continuidade das espécies. Estas quotas, porém, são comumente trocadas com a Espanha (Pinho 2019).

Uma das prioridades da Comissão Europeia é o combate à designada pesca ilegal/não reportada/não regulamentada, pelo que em 2008 é aprovado o Regulamento n.º 1005/2008. Também é aprovado financiamento para cada país neste sentido. Em Portugal, a pesca ilegal apresenta-se como toda a pescaria que não passa pela Docapesca – Portos e Lotas, S. A., à exceção de contratos diretos entre armadores e comerciantes/industriais, que devem pesar e comunicar as capturas, com todas as taxas e encargos que isso implica. Em Portugal, ao contrário de muitos Estados membros da UE, há a obrigatoriedade de passar por este sistema, independentemente do que é pescado, seja um polvo único de 8 kg ou toneladas de sardinha.

O mar e as pescas nas políticas públicas

Desde 1994 que as políticas públicas referentes ao mar e ao oceano estão enquadradas na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), que, após difíceis negociações, estabelece um conjunto de direitos e deveres, numa ótica conservacionista, pela preocupação com os recursos, principalmente após a ratificação inicial em dezembro de 1982 (Ruivo 2013). Estabeleceu-se a Zona Económica Exclusiva (ZEE) de duas milhas ainda através da Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97. Esta está integrada na zona de pesca comunitária e, portanto, qualquer atividade piscatória fica subordinada às regras comunitárias. A PCP tem vindo a ser discutida desde 1977 e tem em conta os acordos internacionais e os interesses dos Estados membros, ainda que não de forma igual, assente no princípio da precaução (Garrido 2018). Em Portugal há uma preocupação crescente com as políticas públicas, a partir de 1998, com a questão do mar e a gestão integrada das questões marítimas, uma vez que é neste espaço que acontecem várias atividades humanas.

Neste sentido, em junho de 2003, o xv Governo Constitucional criou a Comissão Estratégica dos Oceanos, cujos trabalhos culminaram no relatório «O oceano: um desígnio para o século XXI», que volta a chamar a atenção para o mar enquanto vetor estratégico para Portugal, tanto pelas suas potencialidades económicas como em termos de identidade nacional. Neste relatório é referida a importância do conhecimento empírico e tradicional na atividade piscatória

como um ponto forte, assim como as condições naturais que propiciam pescado de qualidade e alimentam esta atividade económica, que tem ligações importantes com outras atividades, nomeadamente a restauração e o turismo. Porém, não deixa de referir também pontos fracos conhecidos, como a pouca atratividade do sector, a sua deficiente organização, as dificuldades decorrentes do ordenamento da orla marítima e costeira, a falta de investimentos e a escassez de recursos humanos, para além da dependência social e económica das comunidades piscatórias. Esta comissão foi extinta um ano depois.

Em 2005, o XVII Governo Constitucional cria uma Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar, que, após um ano de trabalho, via aprovada a Estratégia Nacional para o Mar, que pretendia promover o crescimento económico apoiado em três pilares estratégicos: o conhecimento, o planeamento e ordenamento marítimo e a defesa ativa dos interesses nacionais. Posteriormente, em 2009, seria publicado «O *hypercluster* da economia do mar. Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa» (SaeR/ACL 2009), mais um documento que, nascido da mente de economistas, defende um desenvolvimento económico assente nas potencialidades marítimas. Este documento refere-se à pesca como uma atividade em crise, necessitada de uma transformação e modernização das frotas para explorar recursos a uma maior distância da costa, com uma omissão de componentes socioculturais referentes às comunidades. Tendo em conta que se trata de um país com uma Zona Económica Exclusiva dezoito vezes superior à sua área terrestre, existe um grande contraste entre a amplitude da economia marítima e as expectativas do imaginário coletivo e da geopolítica (Garrido 2006a). Aliás, de acordo com a Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas da Comissão Europeia, Portugal é dos países que menos postos de trabalho criam no âmbito das atividades marítimas e onde existe uma tradicional dificuldade de comunicação entre as diferentes pastas do governo (Cunha 2011).

Quando, em 2015, com o XXI Governo Constitucional de Portugal, foi criado um Ministério do Mar, as expectativas eram altas. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2021 aprovou a Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030, sucedendo à ENM 2006-2016. Por outro lado, a Conferência dos Oceanos das Nações Unidas, no verão de 2022, teve como tema geral reforçar a ação nos oceanos com base

na ciência e na inovação para a implementação do ODS14.³ Este foi um momento de grande importância para sedimentar a posição de Portugal como ator-chave nas discussões e nas preocupações relativas aos oceanos. Uma das ações referidas na conferência é a necessidade de se cumprir o objetivo de proteger 30% das áreas marinhas a nível mundial. António Costa, primeiro-ministro de Portugal na altura, declarou que esse objetivo seria cumprido antes de 2030, referindo a importância do conhecimento científico. Neste sentido, em março de 2023 foi criada a Comissão para a Década das Nações Unidas das Ciências do Oceano para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030), designada como Comité Nacional para a Década do Oceano, que terá a missão de promover e coordenar a ação de Portugal para a concretização dos objetivos definidos pela ONU em matéria de conservação e sustentabilidade do oceano. Porém, apesar deste esforço e potencialidades, o XXIII Governo Constitucional tornaria clara a sua visão para o mar português: o Ministério do Mar foi extinto, colocando-se a pasta do Mar no designado Ministério da Economia e Mar; as pescas seriam remetidas para o Ministério da Agricultura e Alimentação.

De acordo com o INE, o número de pescadores matriculados e de embarcações ativas tem vindo a diminuir, sendo que em 2022 estavam licenciadas cerca de 50,9% do número total de embarcações (3875). O programa Mar 2030 conta com uma avultada quantia de financiamento oriundo do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo Social Europeu mais (FSE+), do Fundo de Coesão (FC) e do Fundo para Uma Transição Justa (FTJ), bem como do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA). Grande parte deste apoio será para projetos submetidos ao programa e analisados por um comité de acompanhamento com vários representantes. Os critérios de avaliação já estão disponíveis, dando grande prioridade a projetos relacionados com a eficiência energética para cumprir os objetivos de neutralidade carbónica europeus. De um modo geral, estes apoios têm como objetivos «[...] promover o aumento da competitividade e da

³ O ODS14 refere-se ao objetivo de desenvolvimento sustentável número 14: conservar e usar de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

viabilidade das empresas de pesca, através de investimentos nos navios de pesca, destinados a melhorar a higiene, a saúde, a segurança e as condições de trabalho dos pescadores, a promover a valorização e a qualidade dos produtos da pesca, a fomentar processos de digitalização da atividade e a melhoria da eficiência energética, a atenuar os efeitos das alterações climáticas e a reduzir o impacto da pesca no meio marinho». (MAR2030 2023). Será interessante analisar o impacto deste programa, principalmente as iniciativas de ação local. Atualmente, persistem no sector problemas de atratividade não apenas devidos ao progressivo abandono, como consequência dos baixos níveis de rendimento distribuído, tendo em conta o tipo de atividade, o risco e a incerteza inerentes e a falta de condições e segurança no trabalho, bem como dificuldades crescentes a nível político e económico.

A emergência climática e as pescas

Devido às alterações climáticas, têm-se verificado mudanças na temperatura e na salinidade do mar de forma geograficamente heterogénea, reduzindo a densidade da camada superficial do oceano, que se tornará mais estratificado verticalmente (IPCC 2019; Barange e Perry 2009). O escoamento dos rios também sofrerá alterações por causa do aquecimento das águas (Barange e Perry 2009). Isto implica alterações na produtividade e na dinâmica de ecossistemas sensíveis dos quais depende a pesca, aumentando a incerteza inerente à atividade. A acidificação e a perda de oxigénio também resultarão em perdas de biodiversidade, com impactos claros na pesca, principalmente no que toca aos invertebrados (IPCC 2019; Sumaila *et al.* 2010). As alterações na distribuição espacial dos peixes e dos invertebrados têm também impactos, sendo uma das principais mudanças notadas pelos pescadores (Sumaila *et al.* 2010; Mendes 2013). Porém, esta questão é mais complexa do que parece, uma vez que algumas espécies podem migrar rumo aos polos, enquanto outras podem preferir migrar para zonas mais profundas. Isto pode ainda levar à invasão de *habitats* por espécies exógenas, com consequências no equilíbrio dos ecossistemas. Tal pode significar, em termos práticos, mudanças nas rotas, alterações em alguns segmentos e artes e até novas oportunidades de pescarias.

Em termos geopolíticos, esta questão pode tornar-se um desafio pelas disputas de territórios marítimos (Sumaila *et al.* 2010). Os impactos das alterações climáticas na produção primária não são claros e, portanto, o seu impacto na pesca é também incerto. Porém, todas as possíveis consequências no oceano têm impacto na atividade piscatória que deste depende. Deste modo, podemos esperar impactos económicos relativos tanto à quantidade como à qualidade dos recursos haliêuticos, que se poderão sentir de várias formas, desde o preço e valor em leilão, ao custo das viagens, ou ao ordenado dos pescadores (que nunca é certo, mas sim dependente do ganho do lance e do próprio papel do indivíduo), sentidos mais profundamente pelos pescadores e não tanto pelos intermediários e outras atividades auxiliares (Sumaila *et al.* 2010), sobretudo nas comunidades de menor escala.

Na Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030 observa-se uma clara preocupação com as alterações climáticas e com outros problemas ambientais, nomeadamente a poluição e acidificação dos oceanos, assim como a questão energética de todos os sectores de atividade marítima. Apesar de haver um discurso algo consciente da riqueza cultural de algumas atividades marítimas, a ENM é construída com base num objetivo de crescimento da economia azul. Uma economia que se quer sustentável a vários níveis «[...] utilizando princípios de circularidade, inclusividade, equidade para uma harmonia ambiental social, cultural e económica» (DGPM 2021, 26). Porém, na realidade, a relação política com o mar e as pescas não é igual e é algo paradoxal. Percebe-se uma preferência por outras áreas da economia azul que produzem mais riqueza e com uma incerteza menor. A questão da gestão das pescarias de forma *top-down*, não tendo em conta o contexto local, já tem vindo a ser criticada por vários autores. Esta questão prende-se com o estrangulamento das comunidades de pequena escala, em detrimento de uma maior industrialização para uma maior eficiência e crescimento, mas não só. Também através de formas injustas de acesso a recursos e da deficiente participação nos processos de decisão que os afetam (Jentoft 2000; Said *et al.* 2020).

Estudos de caso: Setúbal e Sesimbra⁴

Setúbal: uma comunidade piscatória de pequena escala em contexto urbano

Setúbal tem-se desenvolvido em estreita relação com as atividades marítimas, para além da pesca, como o tráfego de mercadorias, a construção e reparação naval ou a produção de sal (Quintas 1998). No século XVIII era considerado um dos principais portos de pesca do país, e os primeiros vestígios arqueológicos relacionados com a pesca datam da Idade do Ferro (Martins, Carneiro e Rebordão 2005), o que confirma uma antiga tradição piscatória e a dependência do crescimento da cidade (ainda que mal planeado) tanto da pesca, como das indústrias de transformação do pescado, principalmente no século XIX, com a indústria conserveira. Contudo, na segunda metade do século, o sector das pescas entrou numa crise da qual nunca recuperou (Garrido 2018; Lopes e Pereira 2015; Quintas 1998).

Atualmente, a comunidade piscatória de Setúbal é heterogénea na sua identidade e nas múltiplas artes da pesca utilizadas. É uma comunidade de pequena escala, dada a reduzida dimensão dos barcos, onde é exercida uma pesca maioritariamente polivalente (Amorim 2015; Couto 2018). Apesar do acentuado declínio da atividade piscatória, esta persiste e tem uma clara expressão social e territorial. O cais de pesca está localizado numa das avenidas mais importantes da cidade e à vista de vários restaurantes de peixe. A cidade utiliza a sua tradição pesqueira como atração turística, embora o foco esteja muito mais nos peixes do que nos pescadores. Paralelamente, perante um contexto nacional e internacional de valorização de outras atividades económicas marítimas, como o sector do turismo e a aquicultura, tem-se exacerbado a alienação das comunidades piscatórias de pequena escala. É uma cidade industrializada, que se esforça por apelar ao turismo através da sua paisagem natural. A restante comunidade piscatória subsiste num lugar cada vez mais disputado do tecido urbano e sujeito a processo de gentrificação, o que cria uma combinação de fatores de análise.

⁴ Para mais detalhe ler o Capítulo «*Isto nem sempre foi assim...*»: algumas considerações sobre o contexto histórico de Setúbal e Sesimbra» da tese de doutoramento da autora.

A degradação ambiental na cidade de Setúbal não se limita aos impactos das alterações climáticas: trata-se de uma cidade com indústrias pesadas, com toda a poluição que acarretam. Abastecido por estas indústrias, o porto de Setúbal tem uma importância estratégica considerável ao nível nacional e tem vindo a aumentar o valor e o volume do seu tráfego comercial. Para os pescadores, o problema da poluição é grande, assim como a «falta de estações», a seca, a necessidade de fortes tempestades, que vão «agitar os fundos e engordar os peixes», bem como as diferenças na distribuição das espécies e na sua evolução ao longo do ano.

Sesimbra: uma comunidade resistente nascida na Arrábida

Numa linha costeira que se desenvolve no sentido este-oeste, a vila de Sesimbra conseguiu sempre desempenhar um papel importante na atividade piscatória nacional, devido à grande biodiversidade das águas desta zona. No século xx, era já o sétimo porto de pesca mais importante do país (Martins 2013) e desde 2019 é o porto de pesca português com maior volume de pescado comercializado. Apesar de planos sucessivos, o porto de abrigo de Sesimbra só foi construído em finais do século xx, afastando a atividade piscatória da praia da vila e proporcionando aos pescadores mais segurança e um acesso mais fácil ao mar (Martins 2013). Este distanciamento dos pescadores da praia permitiu, paralelamente, a afirmação do turismo balnear, que moldou o desenvolvimento urbano da vila (Martins 2013). A orla marítima oferece também atividades recreativas, como pesca desportiva, vela recreativa, mergulho e caça submarina, que atraem turistas com algum poder económico.

A maior parte das preocupações relativas aos perigos climáticos centra-se no facto de se tratar de uma zona costeira suscetível a inundações e à erosão, além da seca, dos incêndios florestais e das tempestades de vento (PLAAC 2022). Esta fonte de inquietação é particularmente preocupante pelas memórias do ciclone de 1941, que matou quatro pessoas, feriu várias e destruiu 600 barcos (Freitas e Dias 2015). A dinâmica do porto permite maximizar o processamento e a venda do produto através da ArtesanalPesca, uma cooperativa de armadores de pesca que garante que o pescado dos seus associados é vendido, embalado

e expedido. Esta comercializa maioritariamente peixe-espada-preto capturado pelos seus membros e outros peixes, como pelágicos, congelados e frescos. Não é uma pequena unidade fabril; com mais de 60 funcionários e cerca de 400 pescadores, reunidos nas embarcações associadas, é, a par dos serviços públicos e municipais, uma importante unidade empregadora desta vila piscatória e tem garantido a preservação da frota pesqueira artesanal local (Silva 2021), ainda que tenha períodos mais intensos de atividade, nomeadamente no verão.

O esforço de pesca com arte de cerco é aqui bastante grande, justificando até a construção de um pavilhão, inaugurado na ExpoFish em novembro de 2023, para se organizarem as descargas para entrada na lota, ainda que o esforço de pesca de aparelho seja também importante de referir, uma arte que «alimenta o peixe antes de o matar», devido à presença da isca no anzol. O peixe fica menos amassado e tem maior valor, para além de ser uma arte focada em espécies de fundo, como o peixe-espada-preto. Tal como noutros portos do país, a falta de mão de obra tem sido um grande problema, aqui colmatado com a introdução de trabalho de migrantes de origem asiática e africana. As comunidades piscatórias sempre foram altamente dinâmicas, sendo que muitos pescadores de um lugar viajavam para outro numa determinada altura do ano.

Notas conclusivas

Compreender a crise das pescarias e a condição social dos pescadores na atualidade não é possível sem se olhar para o passado. Num momento de emergência climática e de celebração dos 50 anos do 25 de Abril torna-se relevante refletir sobre a condição social das pescarias em Portugal para podermos pensar num futuro que se quer sustentável e justo. Isto vem de uma tentativa de valorização da importância das comunidades piscatórias para a construção desse futuro, uma vez que se trata de um trabalho que nos permite compreender a relação de profunda proximidade entre o humano e a natureza e a forma como o sistema capitalista a transfigura. Neste capítulo optámos por referir algumas das questões mais importantes, e não uma lista exaustiva. Sabemos que a questão laboral se alterou para melhor desde o 25 de Abril: o fim do trabalho infantil, o

contrato de trabalho, o direito a férias. Porém, há ainda muito a fazer na melhoria das condições laborais, uma vez que esta profissão tem sido desvalorizada ao longo do tempo devido a danos cumulativos de políticas *top-down* e outras tensões históricas. Como este capítulo demonstra, muitas foram as alterações que o mar e a pesca sofreram em Portugal, culminando numa divisão política dos dois e na marginalização das comunidades piscatórias, na azáfama do crescimento azul e da neutralidade carbónica.

Os pescadores, se não apanharem peixe e o venderem, não conseguem garantir o seu sustento, ao qual têm de subtrair as despesas. Isto torna os pescadores, durante todo o circuito alimentar, que vai desde a produção ao prato do consumidor, nos mais mal pagos e nos que correm mais riscos. Este é um trabalho que depende de um recurso comum, cada vez mais a ser cobiçado por outras áreas económicas, mais eficientes e com menor incerteza inerente, como é o caso da aquacultura, do turismo ou do recreio. Depende também de grandes investimentos na pesca industrial, na preparação do pescado a bordo e na aquicultura. A esta questão adicionam-se os planos para zonas marítimas de produção de energia *offshore*.

O espaço marítimo é hoje alvo de grandes interesses económicos e de compromissos conservacionistas. Que fique claro que os pescadores não se opõem a áreas protegidas ou defesos, muito pelo contrário, por vezes são eles que tomam a iniciativa de proteger os recursos. Porém, sentem-se afastados das decisões que os afetam primeiramente e desvalorizados. Um exemplo é o caso do Parque Marinho Professor Luiz Saldanha, que hoje é visto como «[...] das piores coisas que nos fizeram», de acordo com L., pescador sesimbrense, para além da fiscalização pesada e injusta e da excessivamente complexa burocracia a que estão sujeitos. Um exemplo desta última é a necessidade de contratação de mão de obra estrangeira que imigra para Portugal com contratos e vistos de trabalho, mas sem reconhecimento da cédula marítima do país de origem, o que acarreta multas para os armadores, já que estes migrantes ficam limitados a ser observadores nos barcos.

Isto reflete-se no facto de os pescadores não quererem que os seus descendentes embarquem nesta profissão tão dura, na conseqüente falta de mão de obra, e, por fim, no aumento de barcos de recreio no cais e no surgimento, em 2024, de um cruzeiro atracado junto à Doca dos Pescadores, em Setúbal.

Pensar na sustentabilidade dos oceanos é pensar também na sustentabilidade das comunidades que deles dependem, que os conhecem e que deles cuidam. É pensar num património cultural material e imaterial de grande valor para os territórios que através deles se desenvolveram.

É pensar na dignidade dos trabalhadores da pesca em várias frentes e na sua importância na gestão dos recursos.

Bibliografia

- Amorim, Inês. 2011. «Trabalho e ocupações no sector das pescas. Esboço de conhecimentos e proposta para um sistema de classificação e de investigação histórica». In *História do Trabalho e das Ocupações*, orgs. Nuno Madureira e Inês Amorim. Vol. II, *As Pescas*, 5-25. Oeiras: Celta Editora.
- Amorim, Vanessa Iglésias. 2015. «Marés de incerteza: etnografia do presente liminar na comunidade piscatória de Setúbal». Tese de mestrado, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Barange, Manuel, e Ian Perry. 2009. «Physical and ecological impacts of climate change relevant to marine and inland capture fisheries and aquaculture». In *Climate Change Implications for Fisheries and Aquaculture: Overview of Current Scientific Knowledge. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 530*. FAO, 7-106.
- Bennett, Nathan J., Elena M. Finkbeiner, Natalie C. Ban, Dyhia Belhabib, Stacy D. Jupiter, John N. Kittinger, Sangeeta Mangubhai, Joeri Scholtens, David Gill, e Patrick Christie. 2020. «The COVID-19 pandemic, small-scale fisheries and coastal fishing communities». *Coastal Management*, 48, n.º 4: 336-347, <https://doi.org/10.1080/08920753.2020.1766937>.
- Cunha, Tiago Pitta e. 2011. *Portugal e o Mar: À Redescoberta da Geografia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Direção-Geral de Políticas do Mar. 2021. «Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030», <https://www.dgpm.mm.gov.pt/enm-21-30>.
- Faria, C. 2004. «A cidade e os movimentos sociais: análise da experiência de Setúbal 1966-1995». Tese de doutoramento, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Freire, Dulce, e Nuno Ferreira. 2019. «A construção do sistema corporativo em Portugal (1933-1974)». *Tempo*, 25: 256-276.
- Freitas, Joana Gaspar de, e João Alveirinho Dias. 2015. «Enterrar os mortos e cuidar dos vivos. Desastres naturais, respostas culturais: Sesimbra e o ciclone de 1941». In *Ressacas do Mar/Temporais e Gestão Costeira*, orgs. Davis Pereira de Paula e João Alveirinho Dias, 121-172. Fortaleza: Editora Premium.
- Garrido, Álvaro. 2001. «O Estado Novo e a pesca do bacalhau: economia, política e ideologia». In *A Pesca do Bacalhau: História e Memória*, coord. Álvaro Garrido, 117-154. Lisboa: Editorial Notícias.
- Garrido, Álvaro. 2003. «Os bacalhoeiros em revolta: a ‘greve’ de 1937». *Análise Social*, XXXVII, n.º 165: 1191-1211.
- Garrido, Álvaro. 2006a. *A Economia Marítima Existe*. Lisboa: Âncora.

- Garrido, Álvaro. 2006b. *Economia e Política das Pescas Portuguesas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Garrido, Álvaro. 2012. «Assistência e previdência no mar português. A ação social das casas dos pescadores (1933-1968)». *Ler História*, 62: 7-29.
- Garrido, Álvaro. 2016a. *Cooperação e Solidariedade: Uma História da Economia Social*. Lisboa: Tinta da china.
- Garrido, Álvaro. 2016b. «Estado Novo e maritimismo: ideologia e discursos culturais». *Biblos*, 2: 141-167.
- Garrido, Álvaro. 2018. *As Pescas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. 2019. «Technical summary». In *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, orgs. H.-O. Pörtner et al., 36-69. Cambridge: Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/9781009157964.002>.
- Jentoft, Svein. 2000. «The community: a missing link of fisheries management». *Marine Policy*, 24, n.º 1: 53-60.
- Lopes, José, e Alberto Pereira. 2015. *A Indústria das Conservas de Peixe em Setúbal*. Setúbal: Edições Estuário.
- Lucena, Manuel de. 1976. *A Evolução do Sistema Corporativo Português*. Vol. I, *O Salazarismo*. Lisboa: Perspectivas & Realidades.
- Lucena, Manuel de. 2001. «As casas dos pescadores revisitadas». In *A Pesca do Bacalhau: História e Memória*, coord. Álvaro Garrido, 155-180. Lisboa: Editorial Notícias.
- Madureira, Nuno Luís, coord., e Amorim, Inês, org. 2001. *História do Trabalho e das Ocupações*. Vol. II, *As Pescas*. Lisboa: Celta Editora.
- MAR2030. 2023. *Metodologia e Critérios de Seleção das Operações no Programa MAR 2030*, https://backoffice-mar2030.uppout.com/uploads/Criterios_de_Selecao_P1_e_P2_9c8727cd87.pdf?updated_at=2023-07-25T05:44:12.917Z.
- Martins, Luís. 2001. «Os usos da fotografia no *Jornal do Pescador* e o lançamento das escolas de pesca». In *A Pesca do Bacalhau: História e Memória*, coord. Álvaro Garrido, 181-198. Lisboa: Editorial Notícias.
- Martins, Luís, coord. 2013. *Mares de Sesimbra: História, Memória e Gestão de Uma Frente Marítima*. Lisboa: Âncora Editora.
- Martins, Rogélia, Miguel Carneiro, e Fernando Rui Rebordão. 2005. *Contribuição para o Conhecimento das Artes de Pesca Utilizadas no Rio Sado*. Lisboa: IPIMAR.
- Melo, Daniel. 2001. *Salazarismo e Cultura Popular (1933-1958)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mendes, Paulo. 2013. *O Mar É Que Manda: Comunidade e Percepção do Ambiente no Litoral Alentejano*. Lisboa: Fundação para a Ciência e a Tecnologia e Fundação Calouste Gulbenkian.
- Pimentel, Irene. 1999. «A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40». *Análise Social*, XXXIV, n.ºs 151-152: 477-508.
- Pinho, António Duarte. 2019. *O Consumo de Pescado e a Internacionalização do Sector das Pescas em Portugal*. Lisboa: Editorial Minerva.

- Pinto, António Costa. 2008. «O Estado Novo português e a vaga autoritária dos anos 1930 do século XX». In *O Corporativismo em Português: Estado, Política e Sociedade no Salazarismo e no Vargasismo*, orgs. Francisco Palomanes Martinho e Antonio Costa Pinto. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Pita, Cristina, Katina Roumbedakis, Tereza Pilar Fonseca, e Daniela Pio Castelo. 2020. *Briefing Projecto COVIDPESCA Impacto da Pandemia de Covid-19 nos Sectores da Pesca e Aquicultura em Portugal*. Aveiro: CESAM, www.cesam.ua.pt/files/Briefing_COVIDPESCA_Portugal.pdf.
- Quintas, Maria da Conceição. 1998. *Setúbal: Economia, Sociedade e Cultura Operária 1880-1930*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Rosas, Fernando. 1994. *O Estado Novo (1926-1974)*. In *História de Portugal*, dir. J. Mattoso, vol. VII. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Rosas, Fernando, e J. M. Brandão de Brito. 1996a. *Dicionário de História do Estado Novo*. Volume I. Lisboa: Bertrand Editora.
- Rosas, Fernando, e J. M. Brandão de Brito, 1996b. *Dicionário de História do Estado Novo*. Volume II. Lisboa: Bertrand Editora.
- Ruivo, Mário. 2013. «Os oceanos nas políticas públicas». In *O Mar na História, na Estratégia e na Ciência*, coords. Mário Mesquita e Paula Vicente, 291-294. Lisboa: Tinta da china.
- SaeR/ACL. 2009. «Hypercluster do mar: um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa», <http://static.publico.pt/docs/economia/HyperclusterEconomiaMar.pdf>.
- Said, Alicia, Jose Pascual-Fernández, Vanessa Iglésias Amorim, Mathilde Højrup Autzen, Troels Jacob Hegland, Cristina Pita, Johanna Ferretti, e Jerneja Penca. 2020. «Small-scale fisheries access to fishing opportunities in the European Union: is the common fisheries policy the right step to SDG14b?». *Marine Policy*, 118, 104009.
- Sampaio, Joaquim. 2012. «Mitificação e paisagem simbólica: o caso do Estado Novo». *Cadernos Curso de Doutoramento em Geografia*, 4: 101-122.
- Silva, Pedro. 2021. «Do mar à mesa: sigamos o peixe: estratégias sociais e transfiguração do pescado em contexto marítimo e turístico – o caso de Sesimbra». Tese de doutoramento, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Sumaila, Rashid, William W. L. Cheung, Vicky W. Y. Lam, Daniel Pauly, e Samuel Herrick. 2011. «Climate change impacts on the biophysics and economics of world fisheries». *Nature Climate Change*, 1, n.º 9: 449-456.

PARTE 2

**Questões sociais em
50 anos de Abril**

5

O Estado social que a Constituição abriu e as sementes de Estado ambiental que ainda esconde

Ricardo Moreira



Imagem 5.1 – Os jovens têm-se manifestado pelo clima, mas também por direitos sociais

Foto: Ricardo Moreira.

Introdução

Se a Constituição de 1976 nasceu com o «dia inicial inteiro e limpo» da Revolução de Abril, o Estado social português nasce justamente com a Constituição, sendo talvez a melhor expressão da substância desse tempo.

Nos 50 anos do 25 de Abril interessa revisitar a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, entender essa semente, compreender os direitos sociais que instituiu, as razões e o contexto dessas garantias, a forma como se formaram e evoluíram na vida democrática e perceber se o texto constitucional ainda contém futuro para os novos desafios que se levantam, como o das alterações climáticas e da transição justa para uma economia de baixo carbono. Certamente, alguém esqueceu uma semente em algum canto do jardim.

Este exercício não é meramente celebratório. A Constituição não é um museu, muito menos um museu da revolução dos cravos. Neste capítulo propomos discutir os avanços e as limitações da incorporação dos direitos sociais ampliados em direitos de cidadania, a legitimação que os regimes políticos procuraram na ideia de Estado social e observar se, face à crise ambiental e climática, a Constituição oferece ainda caminhos para o futuro e legitimação para as políticas que temos de implementar no presente.

A Constituição de 1976: exemplo extremo de direitos sociais

Considera-se que foi no elenco dos direitos sociais que a Constituição, que simbolicamente entrou em vigor a 25 de abril de 1976, teve o seu maior rasgo, a sua maior originalidade, sendo ainda hoje um exemplo extremo na Europa e em termos internacionais da extensão e detalhe dos direitos sociais e da proteção social (Hoffman 1983, citado por Esping-Anderson 1993; Magalhães 2013).

Entre os direitos económicos, sociais e culturais nascem os direitos do trabalho, as políticas de pleno emprego, o salário mínimo nacional, o descanso semanal e as férias pagas, a liberdade sindical, o direito à greve, a segurança social, o direito à saúde e à educação, à habitação, ao ambiente e qualidade de vida e mesmo à cultura física e ao desporto. A proteção social, antes muitíssimo limitada, passa a abranger a família, a maternidade, a infância, a juventude, as pessoas deficientes e as pessoas idosas. O detalhe dos direitos sociais é imenso, ocupando um décimo do texto constitucional, o que constitui uma dimensão importante.

Como sempre acontece, os direitos, designadamente os direitos sociais, são resultado das relações de forças de cada momento histórico e a CRP de 1976 é certamente testemunho disso. A transição para a democracia foi acompanhada por uma grande mobilização popular, com enormes manifestações, com os partidos e movimentos de esquerda a liderarem o debate público e um Conselho da Revolução também ele de orientação socialista, pelo que os direitos sociais estiveram sempre entre as reivindicações populares. O programa do Movimento das Forças Armadas já defendia «uma nova política social»; no comício do 1.º de maio de 1974, realizado no estádio da FNAT, houve discursos sobre a importância da previdência social; a política social tem lugar de destaque nos documentos e preocupações do I Governo Provisório; mais ainda, todos os partidos que se candidataram à Assembleia Constituinte tinham a segurança social nos seus programas (Guibentif 1985).

Ainda que a proteção social tenha aumentado muito após a revolução dos cravos e a aprovação da Constituição de 1976, é necessário reconhecer que os alicerces do Estado-providência em Portugal têm raízes ainda no período do Estado Novo.

Estado Novo e providência social: as origens

Na verdade, a origem remota pode ser identificada nas corporações de artes e ofícios. É no século XIX, com o crescimento do movimento operário, que a providência de base mutualista inicia a tentativa de proteção coletiva contra os riscos sociais, que aumentavam em virtude do processo de industrialização, nomeadamente o risco de doença, de morte, de desemprego, de acidentes de trabalho, de invalidez, doença ou velhice. Já no século XX, com a I República de 1910 e a criação do Ministério do Trabalho em 1916, são dados passos para a criação de um sistema previdencial de inspiração bismarkiana. Mais tarde, o Estado Novo tenta lançar as bases de um sistema de previdência com a Constituição de 1933, o Estatuto do Trabalho Nacional e a Lei de Bases de Organização da Previdência. As caixas de previdência criadas tinham, no entanto, uma cobertura e uma extensão muito limitadas, sendo financiadas pelos empregadores e pelos trabalhadores (Pereirinha e Carolo 2006; Pereirinha, Arcanjo e Nunes 2009).

Durante o Estado Novo, a criação da Previdência Social e as diversas reformas a que foi sujeita deram origem a um sistema de cobertura deficiente de riscos sociais clássicos, como a perda de rendimento em caso de velhice, invalidez e sobrevivência ao cônjuge. Este sistema corporativo, apenas para as pessoas que tinham participação no mercado de trabalho, funcionava como um seguro social de solidariedade intraprofissional através das caixas de previdência. A política social corporativa do regime autoritário era então orientada pelo princípio de que a família era a principal figura provedora de *welfare*, tendo o Estado um papel meramente supletivo, de fiscalização e não de participação no sistema; e a responsabilidade individual tinha expressão na adesão à corporação, resultando em esquemas de previdência organizados de acordo com as atividades económicas.

A previdência durante o Estado Novo foi evoluindo ao longo de quatro períodos: um primeiro de criação e consolidação da previdência (1935 até ao pós-guerra), seguido de um período de estabilidade do número de beneficiários e de alargamento da cobertura material da previdência, com a criação do abono de família e dos serviços médico-sociais (entre o pós-guerras e inícios dos anos 1960); o desenvolvimento da previdência social, delineado na reforma de 1962, lançando os alicerces de um regime geral de segurança social;

finalmente, o *Estado social* marcelista, alargando a proteção a sectores que não participavam no mercado de trabalho ou que não estavam incluídos no sistema da previdência social (Pereirinha e Carolo 2008).

O período marcelista, após 1969, ensaia o preenchimento das lacunas na deficiente proteção social – que até aos anos 1960 abrangia apenas 20% da população –, tentando incluir mais profissões no sistema de proteção social, assim como as pessoas que não tinham uma participação no mercado de trabalho. Num regime desacreditado, a braços com a guerra colonial e com um fluxo de emigração sem precedentes, as reformas marcelistas criaram elevadas expectativas que, não tendo sido concretizadas, abriram a caixa de Pandora que levou ao aumento da pressão social. No entanto, o que parece inequívoco é que, no final do Estado Novo, a retórica sobre o Estado social foi uma tentativa (falhada) de legitimação do próprio regime (Patriarca 2004).

Revolução de Abril e novos direitos

Chegados a 1974, os direitos sociais universais ainda não existiam como tal. A provisão social era muito limitada: (i) a cobertura do regime previdencial não excedia os 42% da população ativa, excluindo os trabalhadores independentes, era limitada nos trabalhadores rurais e no serviço doméstico, sem abranger riscos sociais, como os acidentes de trabalho e desemprego, e sem existir um salário mínimo; (ii) as políticas de assistência às pessoas pobres ou excluídas do mercado de trabalho eram quase inexistentes, com a repressão da mendicância e os serviços sociais e de cuidados de saúde limitados às pessoas pobres após inquérito social, ou seja, após verificação daquilo a que hoje chamamos condição de recurso. A integração da sociedade civil na provisão social, nomeadamente nos serviços de saúde, era variável, os direitos sociais de cidadania eram não existentes e os regimes previdencial e assistencial eram limitados e desconectados (Branco 2017; Carolo 2006).

As medidas sociais, a par dos avanços para a democracia política, tiveram uma importância legitimadora do sistema político até à constitucionalização. Mesmo num período de instabilidade política e social, os direitos sociais são alicerces da legitimidade da ação política.

Se a revolução se dá em abril, a partir de maio de 1974 novas políticas sociais dão substância à rutura com o fascismo e à transição para a democracia. São criados o salário mínimo nacional e a pensão social; estabelecem-se políticas de proteção na invalidez, nomeadamente para pessoas vindas dos territórios ocupados do ultramar, de orfandade, maternidade e primeira infância; aumenta-se o abono de família; fixam-se medidas para garantir o poder de compra das pessoas mais vulneráveis e pensionistas (Cardoso *et al.* 2012; Pais 2010).

Mas é com a Constituição de 1976 que se enunciam direitos universais e incondicionais, no sentido «beveridgiano», como o direito à saúde, à educação, à habitação, ao ambiente e qualidade de vida e à segurança social. Com a criação dos direitos civis e políticos e com a expansão dos direitos sociais, consolidam-se os direitos de cidadania prometidos com a rutura democrática e constitucional. O Estado passa a ter a obrigação constitucional de garantir esses direitos sociais através de novas instituições que são criadas, como um sistema unificado de segurança social, que integra a previdência e a assistência, um serviço nacional de saúde universal e gratuito que absorve os serviços médico-sociais, uma escola pública, universal e gratuita, e políticas de habitação, que nunca tiveram grande expressão. Rompe-se ainda com a ideia de assistencialismo, que, intervindo diretamente sobre a pobreza, não muda as suas causas estruturais e, logo, é afinal um mecanismo de reprodução da pobreza, mantendo as relações de poder: «as instituições assistenciais, através de práticas de despolitização, servem normalmente de válvula de escape ao funcionamento da sociedade, colocando sob tutela os indesejáveis e atuando como agências de normalização. Criadas para promover a erradicação da pobreza, acabam por reforçá-la para se manterem no tempo» (Fernandes 1991).

Tal como no célebre *cartoon* de João Abel Manta em que o povo português é apresentado a Einstein, Mozart, Sócrates ou Picasso pela campanha de dinamização cultural do MFA, é pela Constituição de 1976 que Beveridge se junta a Bismark de forma singular no Estado-providência português para seguir o modelo económico keynesiano que emerge após a transição democrática, com políticas de pleno emprego e proteção do rendimento para estimular a procura interna.

No pós-25 de Abril, Portugal sofria uma dicotomia: por um lado, era um país ainda pouco desenvolvido, com uma sociedade muito desigual, fruto do longo período de ditadura; por outro lado, era um

país já com características das sociedades desenvolvidas e democráticas, nomeadamente por via do seu processo rápido de estruturação da sua democracia, do seu Estado de direito e do modelo económico que pretendia seguir. A Constituição de 1976 era a pedra de toque desse Estado social em construção contraditória, com políticas sociais universais e outras de proteção das pessoas mais vulneráveis, com políticas macroeconómicas de regulação da economia, com mecanismos de legitimação da concentração social no sentido do crescimento económico e da diminuição das desigualdades (Mozzicafreddo 1992).

Outras democracias europeias avançadas já tinham realizado a sua transição para Estados-providência modernos em finais dos anos 1950 ou inícios dos anos 1960, tendo antes tido décadas de desenvolvimento económico, mas Portugal, tal como Espanha, foram refratários a esse movimento, visto que estavam ainda sob regimes autoritários. O desenvolvimento económico português sempre foi muito atrasado relativamente a outros países europeus e mesmo já no período democrático estava abaixo daquilo que Esping-Anderson (1993) considerou ser o «limiar mágico» a partir do qual a maioria dos países europeus se desenvolveu no sentido de um Estado social. Os gastos com a segurança social corresponderam a uma percentagem de despesa pública inferior a 20% até aos anos 1970, subindo depois até aos 35,7% em 1978, tendo desde aí estagnado num limiar comparável ao que a maior parte de outros países europeus apresentava nos anos 1950.

Ironicamente, o Estado-providência português nasce quando perdem vigor os Estados sociais europeus e na emergência do modelo de Estado neoliberal (Silva 2013), na sequência da crise de estagflação dos anos 1970.

O Estado social português consolidou-se na década seguinte, combinando um sistema de saúde e uma escola pública universalistas, suportado pelos impostos, com um sistema único e centralizado de segurança social de base ocupacional, pago pelas contribuições de trabalhadores e empresas, complementado por um sistema de assistência social.

Estado-providência português: europeização conformada pela Constituição

Com a adesão de Portugal e Espanha à CEE em 1986 inicia-se um novo período do Estado-providência, o da *europeização*. A ideia de modelo social europeu mantém-se controversa, por não existir uma política social única e partilhada, como acontece com a política monetária ou o mercado único, que estão previstos em tratados europeus, não se podendo sequer falar de uma convergência dos vários países europeus em matéria de política social (Silva 2011). A diversidade política e institucional, para além da limitada importância da política social no processo de integração europeia, será a explicação para a não existência de um modelo comum; ainda assim, a política social europeia ganhou importância e houve um incentivo para a adoção das boas práticas de outros países. O incompleto Estado-providência português *europeizou-se*, visto que se alterou o contexto do debate das medidas de política, deixando o âmbito estritamente nacional para passar ao âmbito europeu; alterou-se o conteúdo científico e político das medidas; alterou-se a orientação das políticas para o apoio às classes mais vulneráveis e com modos precários de participação no mercado de trabalho (Pereirinha e Nunes 2006). É neste período que nasce o rendimento mínimo garantido, mais tarde rendimento social de inserção, uma prestação social não contributiva que condensava objetivos de cidadania social (Branco 2001) e que se tornou uma medida central no debate público e nas estratégias ligadas à inserção social (Rodrigues 2010).

De facto, esta europeização do Estado-providência português terá resultado ainda na *latinização* do modelo social europeu e na consolidação do modelo de Estado-providência da Europa do Sul, um modelo que vai para além dos três mundos de Esping-Andersen (1990). Este quarto modelo, diferente do ideal-tipo antes definido e comum às economias capitalistas europeias do Sul da Europa, parece apresentar traços comuns com um sistema de rendimentos muito fragmentado e corporativista; dual, no sentido de oferecer uma grande generosidade aos trabalhadores e trabalhadoras por conta de outrem com contratos sem termo, mas com hiatos de proteção flagrantes para as pessoas que trabalham em situação precária ou estão menos inseridas no mercado de trabalho; universalista nas políticas de saúde, mas corporativista na

segurança social, com baixa penetração do Estado nas políticas sociais e persistência do clientelismo (Ferrera 1996). Se os mecanismos produtores de bem-estar (mercado de trabalho, família e proteção social) são os mesmos dos outros três mundos, no modelo da Europa do Sul o papel da família e do mercado de trabalho é marcadamente diferente.

O Estado-social português foi evoluindo ao longo de quatro décadas, tendo sofrido na história recente dois grandes choques. Sendo verdade que houve reformas no início do milénio na segurança social no sentido de conter os custos (Moreira e Glatzer 2023) e de eliminar a «dependência» dos cidadãos face ao Estado, impulsionadas sob a influência do neoliberalismo, que também se realizaram noutros países europeus, durante o período do Programa de Assistência Económica e Financeira – a crise da *troika* – verificaram-se mudanças e tentativas de mudança muito profundas no modelo de segurança social (Hespanha, Ferreira e Pacheco 2014). A famosa alteração da taxa social única em 2012, os cortes no subsídio de desemprego e as alterações ao rendimento social de inserção foram algumas das mais contestadas. Se algumas medidas não avançaram devido à enorme mobilização social, é de relevar que o Tribunal Constitucional vetou algumas das políticas previstas, como cortes nas pensões, demonstrando a importância da constitucionalização da segurança social. Apesar das medidas de austeridade impostas durante o período da *troika*, a despesa social aumentou, tendo aumentado também a desigualdade, em virtude das altas taxas de desemprego e da redução do rendimento das famílias (Rodrigues 2023; Rodrigues, Figueiras e Junqueira 2016). Também durante o período da pandemia de Covid-19 se verificaram impactos no sistema de segurança social, que teve de dar resposta às consequências de uma crise que, sendo de saúde pública, gerou enormes impactos na economia e no emprego. As repercussões fizeram-se sentir de modo desigual, afetando com mais intensidade as mulheres, as pessoas jovens, as pessoas com baixas qualificações e baixos rendimentos e as pessoas migrantes. Sendo verdade que o Estado social conseguiu mitigar o impacto da crise de Covid-19 nas famílias, também demonstrou que as suas falhas poderiam ser superadas com mais proteção social, redução da desigualdade e melhores empregos (Caleiras 2022).

O que resulta claro desta sucinta revisão sobre o Estado social português é a importância da constitucionalização dos direitos sociais,

nomeadamente na conformação da arquitetura do sistema e das políticas. Tendo havido uma enorme expansão da cobertura e da generosidade do sistema de proteção social, houve, conseqüentemente, um aumento da despesa social, mas também ganhos de eficiência e convergência com os parceiros europeus. Os caminhos seguidos, conformados pelo texto constitucional, foram diferentes: as políticas de saúde e educação universais obrigaram a um novo desenho do sistema e o sistema previdencial manteve-se de base corporativa, como herança do longo período da ditadura (Ferreira *et al.* 2016).

Ainda assim, o modo incompleto do Estado-providência português, mesmo considerando a sua inserção no modelo do Sul da Europa, sempre foi alvo de debate. Recordemos que o Estado social pode ser entendido como fruto de um processo de mobilização social e política e de uma sociedade suficientemente desenvolvida, do ponto de vista económico, para que sejamos capazes de mitigar as desigualdades criadas pelo sistema económico, tornando possível uma negociação coletiva tripartida entre o Estado, os empregadores e os trabalhadores, transformando as mobilizações radicais em reivindicações coletivas a serem negociadas. No entanto, essas políticas sociais implicam uma expansão dos gastos públicos, aumentando também a necessidade de coleta de impostos aos cidadãos e às empresas para se alimentar o consumo social. A concertação social e o processo democrático legitimam essa pressão fiscal para fins redistributivos. Santos e Ferreira (2002) descrevem quatro elementos estruturais no desenvolvimento do Estado-providência: (i) um pacto social entre capital e trabalho, regulado pelo Estado, para compatibilizar democracia e capitalismo; (ii) relação tensa entre duas tarefas do Estado potencialmente contraditórias: a promoção do crescimento económico e a salvaguarda da legitimação; (iii) um elevado nível de despesa social; (iv) uma burocracia estatal que internaliza os direitos sociais como direitos de cidadania. Assim, os autores defendem que em Portugal estamos na presença de um «semiestado-providência», visto que o pacto social surgido apenas com a Revolução de Abril e com a Constituição de 1976, mesmo com a sua maturidade após a integração no espaço europeu, aconteceu em contraciclo, quando o Estado-providência já estava em crise no contexto internacional, pelo que nunca pôde ser implementado na totalidade.

Apesar de sempre incompleto, compreende-se que, desde a primavera marcelista ao período revolucionário, da discussão da Constituição à europeização, a ideia e as práticas do Estado-providência sempre serviram para legitimar o regime, principalmente no período democrático, quando os direitos sociais se tornaram *de facto* direitos de cidadania.

Esta não foi uma inovação portuguesa. A história do Estado social sempre esteve associada à legitimidade da governação através da expansão dos direitos sociais. O historiador Asa Briggs (1961) considera que o Estado social é caracterizado pela presença de: (i) uma rede de benefícios sociais mínimos que protege os cidadãos em caso de necessidade; (ii) mecanismos de resposta aos riscos sociais tradicionais, sendo essa resposta dependente das contribuições e, consequentemente, da participação dos cidadãos no mercado de trabalho; (iii) um conjunto de serviços sociais que o Estado proporciona às pessoas e às famílias. Ou, retomando a ideia do sociólogo britânico T. H. Marshall (1992) no seu ensaio *Cidadania e Classe Social* acerca das responsabilidades sociais do Estado para com os seus cidadãos, a evolução dos direitos de cidadania em Inglaterra seguiu «direitos civis no século XVIII, direitos políticos no século XIX e direitos sociais no século XX».

Um repicar da leitura de Marshall deixa-nos a inquietação da pergunta: serão os Estados sociais a ferramenta para a resolução das crises contemporâneas, legitimando as políticas através da expansão dos direitos sociais?

Estados sociais: os riscos clássicos e a crise climática como novo risco

Os modernos Estados sociais foram-se constituindo à volta da ideia de cobertura dos riscos sociais principalmente para proteção das famílias, protegendo o rendimento do cabeça de casal, tipicamente o homem (Bonoli 2007). No pós-guerra, os Estados sociais tinham o intuito de oferecer proteção pecuniária às pessoas que não conseguiam ir buscar o seu rendimento ao mercado de trabalho por motivos de doença, invalidez, velhice ou desemprego. Mais tarde, no fim dos «trinta gloriosos», essas sociedades mudaram aceleradamente,

com o aumento crescente da desigualdade e a constatação de que o trabalho não é condição suficiente para escapar à pobreza. As famílias também mudaram e aumentou a feminização do trabalho, provocando uma mudança dos apoios sociais para a cobertura dos riscos da maternidade e da pobreza, através de apoios não contributivos.

A pós-industrialização, a terceirização e a precarização trouxeram novos riscos sociais, a que muitos Estados sociais ainda não dão resposta, concentrando-se essencialmente nos riscos sociais clássicos, como o desemprego, o subemprego, a invalidez, a doença, a maternidade e a morte do cônjuge.

Contudo, no século XXI as alterações climáticas ganharam uma centralidade no debate público, visto que têm impactos e aumentam os riscos sobre as populações, incluindo sobre o seu trabalho e sobre os seus modos de vida (Pal e Cotinguiba 2019).

Os efeitos físicos diretos das alterações climáticas, nomeadamente pela ocorrência de fenómenos climáticos extremos, como as cheias e as ondas de calor, ou pela subida da água do mar, desertificação, incêndios florestais ou redução dos *stocks* de pesca, estão a ter impactos sobre sectores inteiros da economia a nível mundial, como a agricultura, a silvicultura, as pescas, a construção ou o turismo.

Da mesma forma, os impactos indiretos, como as políticas de ação climática, incluindo regulamentos e leis para promover uma economia de baixo carbono, vão implicar a adaptação ou encerramento de um conjunto de indústrias de carbono intensivo, designadamente as centrais termoelétricas a carvão, que, no caso de Portugal, foram desativadas em 2021.

As alterações climáticas são consideradas um risco na aceção de Beck (1992), mas, mais ainda, estão a mudar o panorama da classe social e da desigualdade; só poderão ser abordadas se as pessoas afetadas fizerem parte do processo de decisão; precisam de soluções internacionais, para além das fronteiras do Estado-nação; finalmente, é preciso assumir a diferença de poder entre as pessoas que tomam as decisões e as pessoas que são afetadas pelas decisões tomadas, sendo estas últimas as mais afetadas pelos riscos que as alterações climáticas exacerbam (Beck 2015). Esse risco não constitui em si mesmo um *novo* risco social, antes exacerba de forma intensa e acelerada os riscos sociais clássicos e pode criar novos riscos sociais, como a migração forçada (ver o exemplo dos refugiados climáticos [Berchin *et al.* 2017]).

Essa hipótese, todavia, contempla uma nova interrogação: o exacerbar dos riscos sociais clássicos e a criação de novos riscos sociais obrigam a um repensar dos mecanismos de proteção social de forma transversal? Ou seja, a quantidade do impacto das alterações sobre o trabalho pode provocar uma alteração qualitativa da proteção social que implique um novo esforço sobre o Estado social?

Os documentos da Organização Internacional do Trabalho (Pal e Cotinguiba 2019), tal como os do IPCC (2021), já defendem que a proteção social pode aumentar a capacidade de adaptação das pessoas e das famílias, reduzindo a sua vulnerabilidade aos efeitos diretos das alterações climáticas e aumentando a sua resiliência. E que essas políticas podem ser programas desenhados para absorver os choques provocados por eventos climáticos extremos e permitir que as populações tenham capacidade de resposta, nomeadamente programas de saúde a preços acessíveis, proteção no desemprego ou transferências monetárias.

E sabemos, da mesma forma, que a proteção social pode ser uma ferramenta da adaptação, visto que é também essencial para as medidas de mitigação, uma vez que as pessoas que são afetadas pelas políticas de ação climática, como o encerramento de sectores intensivos em carbono, necessitam de redes de apoio contra a perda de rendimentos e de empregos.

Mas essas hipóteses parecem-nos ser meramente instrumentais, no sentido de utilizarem um instrumento conhecido para problemas que conhecemos, sem refletirem se esse instrumento tem capacidade de ser usado para tal ou se deve ser reinventado.

Ainda relativamente incapazes de responder aos novos riscos sociais causados pela pós-industrialização e terceirização, a braços com os problemas do envelhecimento e com o desenvolvimento tecnológico e digital e após terem acumulado os choques das crises das últimas décadas, parece existir uma nova exigência sobre os Estados sociais.

Para esse debate voltemos a Esping-Andersen (1990) e à sua ideia de desmercadorização, com raízes assumidas no conceito de comodificação dos trabalhadores de Polanyi (2001, 71). Esping-Anderson (1990, 37), no seu trabalho seminal sobre as trajetórias de desenvolvimento ideal-típicas dos Estados sociais, identifica a desmercadorização como um traço distintivo dos Estados sociais, definindo-a como

«o grau segundo o qual aos indivíduos ou às famílias é possível manter um nível de vida socialmente aceitável, independentemente da sua participação no mercado».

Esse conceito, útil para proteger as pessoas face ao mercado, parece ser também útil para proteger as pessoas face aos riscos sociais exacerbados pelas alterações climáticas, no sentido em que é nessa desmercadorização e na *desfamiliarização* – sendo a família a rede social última quando tudo o resto falha – que podemos encontrar a resposta e a obrigação coletiva – do Estado – para as pessoas e famílias afetadas pelos impactos das alterações climáticas.

E se a tradição marxista sempre criticou os Estados sociais (Flora e Heidenheimer 1990), considerando-os uma tentativa de resolver os problemas específicos do desenvolvimento capitalista, dos conflitos de classe e das crises económicas recorrentes sem alterar fundamentalmente as instituições e a propriedade privada, podemos intuir que um Estado social capaz de responder também à crise climática não seria de igual modo contrário ao sistema capitalista.

Do Estado social ao Estado ambiental

A ideia de Estado ambiental já foi discutida em Portugal (Pureza 1997). O Estado social, ao consagrar uma lógica de igualdade à lógica de liberdade do Estado liberal, mantém a agência nos atores que têm capacidade de fazer trocas no mercado, nomeadamente a força de trabalho, marginaliza amplos grupos sociais e mantém uma associação íntima com o produtivismo. Partindo dessa crítica ao Estado social, mais atual do que nunca num momento de crise climática, apresenta-se a hipótese de um Estado ambiental, em que o primado não é a liberdade ou a igualdade, mas antes a conservação do «património natural» ou da *natureza*, o que implica a retirada de algumas atividades à lógica do mercado.

Esse novo Estado ambiental parece dar uma dimensão tridimensional ao triângulo de Esping-Anderson: ao incluir o problema ambiental, estaremos perante uma pirâmide triangular entre Estado, mercado, família e ambiente. Essa superação da dicotomia Estado/mercado abre um quadro mais alargado onde à sociedade são exigidos mais direitos e deveres individuais, coletivos, menos Estado

e menos mercantilização, em prol da sustentabilidade e da durabilidade da natureza.

Voltemos de novo a nossa atenção para a Constituição de forma a verificar se há alguma semente escondida no canto do jardim.

De facto, o artigo 9.º do texto constitucional de 1976 já previa ser tarefa fundamental do Estado a «qualidade de vida», mas a alteração constitucional de 1982 aditou uma alínea que prevê: «e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente e preservar os recursos naturais». Mais ainda, o artigo 66.º (ambiente e qualidade de vida) do texto original densifica essa positivação constitucional estipulando:

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos [...].¹

¹ Transcreve-se aqui a totalidade do artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa:

Artigo 66.º
Ambiente e qualidade de vida

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:
 - a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
 - b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem;
 - c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
 - d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;

Reler as alíneas do n.º 2 do artigo 66.º assemelha-se a descobrirmos um mapa antigo com uma direção nova e atual. De forma cândida, podemos ver naquele texto, com quase 50 anos, um algoritmo para os desafios ambientais que enfrentamos, como a prevenção e controlo da poluição e da erosão; o ordenamento do território para o desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem; a proteção e conservação da natureza; a salvaguarda da renovação e da estabilidade ecológica, com respeito pelas próximas gerações; a educação ambiental; uma política fiscal que promova a proteção do ambiente e da qualidade de vida. Se reescrevêssemos estas alíneas no contexto político de hoje, seria difícil tornar estes preceitos constitucionais tão claros.

Se há autores que consideram que o artigo 66.º é meramente simbólico, tendo sido inserido no texto constitucional pela então recente Declaração de Estocolmo (United Nations Environment Programme 1972), Joaquim e Canotilho (2010) consideram que o princípio da sustentabilidade tem uma consagração expressa no texto constitucional português, sendo um princípio fundamental da organização económica, um direito fundamental dos cidadãos, um dever fundamental do Estado e dos cidadãos e um princípio integrador das políticas públicas. Assim, a Constituição portuguesa tem em si plasmada a necessária complexidade para oferecer ferramentas para enfrentar a crise ambiental, a par das restantes.

Notas conclusivas

Por ocasião da celebração dos 50 anos da revolução dos cravos, repisámos os caminhos abertos pela Constituição de 1976 para compreender o seu contributo singular na consagração dos direitos sociais como direitos de cidadania. Observámos a forma como o elenco único

-
- e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas;
 - f) Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;
 - g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;
 - h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida.

de direitos sociais plasmados no texto constitucional, apesar de ancorado no legado previdencial do regime autoritário, expandiu muito o seu âmbito, criando políticas universais na saúde e na educação, assim como expandiu a proteção social mesmo a quem não participa no mercado de trabalho. Essa expansão dos direitos foi a âncora que legitimou a democracia, dando-lhe lastro durante o período revolucionário e permitindo depois a consolidação democrática.

A conformação dos direitos sociais previstos na Constituição perdurou ao longo do tempo, mesmo tendo em conta as várias revisões constitucionais e a consolidação e europeização da segurança social. Mais ainda, nos momentos de intensa crise económica, financeira, social e de saúde pública que o país enfrentou nas últimas décadas a constitucionalização dos direitos sociais foi a garantia de defesa dos cidadãos.

Atualmente, enfrentamos as mais diversas crises, criadas pela ação humana, para além dos limites do planeta (Rockström, Steffen e Noone 2009), acelerando cada vez mais desde o início do Antropoceno (Crutzen e Stoermer 2000; Steffen *et al.* 2015; Benner *et al.* 2021), e que parecem andar a par das crises das desigualdades sociais (Piketty 2014). Essas crises entrelaçam-se com outras no paradigma ético e dos valores, que não encontram resposta na sempre renovada fé na tecnociência (Soromenho-Marques 1998) e que ameaçam o âmago da democracia representativa (Soromenho-Marques 2016). Estes sintomas de degradação retiram-nos ferramentas para enfrentarmos as múltiplas crises, sendo, por isso, necessário voltar a olhar para a Constituição em busca de respostas.

E, de facto, a Constituição saída da Revolução de Abril, pela inovação que trouxe ao tornar direitos sociais e ambientais direitos de cidadania, parece capaz de oferecer as ferramentas para enfrentarmos os desafios deste século, permitindo uma ampliação dos direitos sociais que legitime uma transição para uma economia de baixo carbono e que supere a dicotomia Estado/mercado, rumo a um Estado ambiental ou um Estado ecossocial. As sementes esquecidas no jardim parecem oferecer ainda «tanto mar, tanto mar».

Bibliografia

- Beck, Ulrich. 1992. «From industrial society to the risk society: questions of survival, social structure and ecological enlightenment». *Theory, Culture & Society*, 9, n.º 1: 97-123, <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/026327692009001006>.
- Beck, Ulrich. 2015. «Emancipatory catastrophism: what does it mean to climate change and risk society?». *Current Sociology*, 63, n.º 1: 75-88, <https://doi.org/10.1177/0011392114559951>.
- Benner, Susanne, Gregor Lax, Paul J. Crutzen, Ulrich Pöschl, Jos Lelieveld, e Hans Günter Brauch. 2021. *Anthropocene: A New Epoch in Earth's History*. Berlim: Springer, <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-82202-6>.
- Berchin, Issa Ibrahim, Isabela Blasi Valduga, Jéssica Garcia, José Baltazar Salgueirinho Osório de Andrade Guerra. 2017. «Climate change and forced migrations: an effort towards recognizing climate refugees». *Geoforum*, 84: 147-150, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.06.022>.
- Bonoli, Giuliano. 2007. «Time matters: postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies». *Comparative Political Studies*, 40, n.º 5: 495-520, <https://doi.org/10.1177/0010414005285755>.
- Branco, Francisco. 2001. «O rendimento mínimo garantido como direito de cidadania em Portugal: virtualidade e limites». *Intervenção Social*, 23-24.
- Branco, Rui. 2017. «Entre Bismarck e Beveridge: sociedade civil e Estado-providência em Portugal (1960-2011)». *Análise Social*, LII, n.º 224: 534-558.
- Briggs, Asa. 1961. «The welfare state in historical perspective». *European Journal of Sociology*, 2, n.º 2: 221-258, <https://doi.org/10.1017/S0003975600000412>.
- Caleiras, Jorge. 2022. «Pandemia e desigualdades no emprego: que políticas para uma recuperação sustentável». In *Que Futuro para a Igualdade? Pensar a Sociedade e o Pós-Pandemia*, 27-42. Lisboa: Observatório das Desigualdades, <https://doi.org/10.15847/ciesod2020futuroigualdade>.
- Canotilho, José Gomes. 2010. «O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional». *Revista de Estudos Politécnicos (Polytechnical Studies Review)*, 13: 7-018.
- Cardoso, Sónia, Maria Helena Santos, Maria Isabel Baptista, e Susana Clemente. 2012. «Estado e políticas sociais sobre a velhice em Portugal». *Análise Social*, XLVII, n.º 204: 606-630.
- Carolo, Daniel. 2006. «A reforma da previdência social de 1962 na institucionalização do Estado-providência em Portugal». Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Crutzen, Paul J., e Stoermer, Eugene F. 2000. «The 'Anthropocene'». *Global Change Newsletter*, 41.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Esping-Anderson, Gosta. 1993. «Orçamentos e democracia: o Estado-providência em Espanha e Portugal, 1960-1986». *Análise Social*, XXVIII, n.º 122: 589-606.
- Fernandes, António Teixeira. 1991. «Formas e mecanismos de exclusão social». *Sociologia*, 1: 9-66.

- Ferreira, Ana Rita, et al. 2016. «Fundamentos constitucionais da proteção social – continuidades e ruturas». *Sociologia, Problemas e Práticas*, número especial: 71-97. <https://doi.org/10.7458/SPP2016NE10351>.
- Ferrera, Maurizio. 1996. «The ‘Southern model’ of welfare in social Europe». *Journal of European Social Policy*, 6, n.º 1: 17-37.
- Flora, Peter, e Arnold J. Heidenheimer. 1990. *The Development of Welfare States in Europe and America*. Nova Iorque: Routledge.
- Guibentif, Pierre. 1985. «Discursos e aparelhos nas transformações políticas – o caso da segurança social». *Análise Social*, XXI, n.º 87-88-89: 945-959.
- Hespanha, Pedro, Sílvia Ferreira, e Vanda Pacheco. 2014. «Estado social, crise e reformas». In *A Economia Política do Retrocesso*, coord. José Reis, 189-281. Coimbra: Almedina.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. 2021. «Climate change 2022 – impacts, adaptation and vulnerability». Cambridge: Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/9781009325844>.
- Magalhães, Pedro C. 2013. «Explaining the constitutionalization of social rights: Portuguese hypotheses and a cross-national test». In *Social and Political Foundations of Constitutions*, eds. Denis Galligan e Mila Versteeg, 432-467. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. 1992. «Citizenship and social class». In *Citizenship and Social Class*, ed. Tom Bottomore. Londres: Pluto Books, <http://about.jstor.org/terms>.
- Moreira, Amílcar, e Miguel Glatzer. 2023. «The Portuguese welfare state». In *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*, eds. Jorge M. Fernandes, Pedro C. Magalhães e António Costa Pinto, 507-527. Oxford: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192855404.001.0001>.
- Mozzicafreddo, Juan. 1992. «O Estado-providência em Portugal: estratégias contraditórias». *Sociologia – Problemas e Práticas*, 12: 57-89.
- Pais, Artur. 2010. «A proteção social pública na velhice em Portugal: evolução histórica de 1919 a 2008». Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Pal, Karuna, e Luis Cotinguiba. 2019. *Social Protection for a Just Transition – A Global Strategy for Increasing Ambition in Climate Action*. Geneva: International Labour Organization, <https://www.social-protection.org/gimi/ShowResource.action;jsessionid=kAhgawTn7kSiBILGPaMkfiuv4ZnEmAZV3Ypr2hvsO4tujmIktnOu!1393577045?lang=EN&id=55905>.
- Patriarca, Fátima. 2004. «Estado social: a caixa de Pandora». In *A Transição Falhada: o Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*, 171-205. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Pereirinha, José António, e Francisco Nunes. 2006. «Política social em Portugal e a Europa, 20 anos depois». *A Economia Portuguesa*, 20: 283-326.
- Pereirinha, José António, e Daniel Fernando Carolo. 2006. «Construção do Estado-providência em Portugal no período do Estado-Novo (1935-1974): notas sobre a evolução da despesa social». In *XXVI Encontro da APHES (Associação Portuguesa de História Económica e Social)*. Ponta Delgada: APHES.
- Pereirinha, José António, e Daniel Fernando Carolo. 2008. «The origins of the welfare state in Portugal in the Estado Novo period (1935-1974): structure and trends of

- social expenditure». In *Congreso de La Asociación Española de Historia Económica*. Murcia: AEHE.
- Pereirinha, José António, Manuela Arcanjo, e Francisco Nunes. 2009. «The Portuguese welfare system. From a corporative regime to a European welfare state». In *The Handbook of European Welfare Systems*, 398-414. Londres: Routledge.
- Piketty, Thomas. 2014. *O Capital no Século XXI*. Lisboa: Temas e Debates.
- Polanyi, Karl. 2001. *The Great Transformation*. 3.^a ed. Boston: Beacon Press.
- Purezza, José Manuel. 1997. «O estatuto do ambiente na encruzilhada de três rupturas». *Oficina do CES*.
- Rockström, Johan, Will Steffen, e Kevin Noone. 2009. «A safe operating space for humanity». *Nature*, 461: 472-475, <https://doi.org/https://doi.org/10.1038/461472a>.
- Rodrigues, Carlos Farinha. 2023. «Social and economic inequality». In *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*, eds. Jorge M. Fernandes, Pedro C. Magalhães e António Costa Pinto, 487-506. Oxford: Oxford University Press.
- Rodrigues, Carlos Farinha, Rita Figueiras, e Vítor Junqueira. 2016. *Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Rodrigues, Eduardo Vítor. 2010. «O Estado e as políticas sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do rendimento social de inserção». *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, XX: 191-230.
- Santos, Boaventura Sousa, e Sílvia Ferreira. 2002. «A reforma do Estado-providência entre globalizações conflituantes». In *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Social Recuar Mais?*. Porto: Afrontamento.
- Silva, Filipe Carreira da. 2013. «O modelo português de Estado-providência: análise e perspectiva». In *Os Portugueses e o Estado-Providência. Uma Perspectiva Comparada*, ed. Filipe Carreira da Silva. Lisboa: ICS.
- Silva, Pedro Adão e. 2011. «The Europeanisation of social policies in Portugal». *Portuguese Journal of Social Science*, 10, n.º 1: 3-22, https://doi.org/10.1386/pjss.10.1.3_1.
- Soromenho-Marques, Viriato. 1998. «Crise do ambiente, ética e valores». In *O Futuro -Frágil. Os Desafios da Crise Global do Ambiente*, 127-149. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Soromenho-Marques, Viriato. 2016. «A segunda crise global da democracia representativa. Uma perspectiva europeia». *Revista Portuguesa de Filosofia*, 72, n.º 4: 857-888, https://doi.org/10.17990/rpf/2016_72_4_0857.
- Steffen, Will, Wendy Broadgate, Lisa Deutsch, Owen Gaffney, e Cornelia Ludwig. 2015. «The trajectory of the Anthropocene: the great acceleration». *Anthropocene Review*. SAGE Publications, <https://doi.org/10.1177/2053019614564785>.
- United Nations Environment Programme. 1972. «Stockholm Declaration on the Human Environment», <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/29567>.

6

A paz, o pão, ..., saúde, educação: a habitação, a grande ausência do Estado social democrático

Simone Tulumello
Luisa Rossini



Imagem 6.1 – Ocupações no PREC e hoje

Fonte: fotografias de Inácio Ludgero («Intervenção de militares do Movimento das Forças Armadas no Bairro da Boavista, em Chelas, na sequência da ocupação de vários blocos de habitação pela população», maio 1975, Lisboa; FMSMB / Arquivo Inácio Ludgero, 12278.008.001) e Stop Despejos (setembro 2021, Lisboa).

Introdução

Se há um campo da ação do Estado em que é universalmente reconhecido que, 50 anos depois, as promessas de Abril foram uma desilusão, esse é certamente o da habitação. Este sentimento articula-se, enquanto escrevemos no final de 2023, em torno da ideia de «crise», uma crise feita de preços a explodir e a tornarem-se incontroláveis para a grande maioria das camadas sociais da população, enquanto as respostas públicas são claramente insuficientes. A ideia de crise, contudo, parece-nos problemática, e voltaremos a ela mais à frente defendendo que se o conceito de crise remete para um momento que requer decisão, o problema da habitação no Portugal contemporâneo é histórico e persistente, embora obviamente mutável nas suas características e nos seus impactos sociais. O problema está, como veremos, na «ausência» da habitação no meio das prioridades do Estado social português, e daí a escolha de procurar as suas «presenças» no período revolucionário – e, portanto, as alternativas que daí poderão vir para o futuro.

Defendemos, neste capítulo, que é precisamente na história que podemos encontrar não só as raízes dos problemas do presente (como a literatura recente tem amplamente debatido [Santos 2019 e Allegra *et al.* 2020]), mas também possíveis aberturas para um modelo diferente, no qual a habitação se torne um direito fundamental não só nos textos legais – como afirma, de facto, a Constituição portuguesa no seu artigo 65.º –, mas também na prática legal, política e social. Desta forma, queremos voltar a enfatizar um conflito – entre a enunciação dos direitos e a sua subversão na prática do Estado – que tem sido objeto de atenção no passado (e. g., Santos 1990, 135), mas tem

estado relativamente marginal no debate recente sobre habitação (v., para uma exceção, Tulumello 2024, capítulo 1).

Parafraseando Fernando Rosas (2023), achamos importante voltar à história do campo da habitação e às lutas em volta da habitação em Portugal. A afirmação de Rosas de que «a revisitação neoliberal da história se tem esforçado por negar à conflitualidade social e às lutas dos operários e dos assalariados, em geral, uma real influência social e política no devir histórico» (2023, 115) pode ser facilmente transposta para o campo da habitação e das lutas urbanas. Se é, de alguma forma, um lugar-comum dizer que entre os anos 1980 e 2010 a habitação tem ficado frequentemente de fora do debate político e do conflito social, interessa-nos traçar as genealogias possíveis do regresso da conflitualidade neste campo, precisamente com o intuito de mostrar que no processo histórico é possível encontrar formas e pistas para a mudança que é necessária hoje em dia. Por outras palavras, se o direito à habitação é algo que o 25 de Abril deixou por fazer (Habita 2020), tencionamos voltar ao 25 de Abril para, por um lado, procurar as inspirações do período revolucionário e, por outro, ver como os valores da revolução indicados na Constituição se foram transformando ou perderam força e centralidade ao longo do tempo.

Concretamente, nas próximas páginas iremos colocar em contraponto as dinâmicas do período revolucionário em curso (PREC) com a normalização democrática no campo da habitação. Iremos começar por enquadrar o contexto revolucionário e as suas expressões na luta pela habitação, com especial atenção a duas políticas – o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) e a legalização das ocupações de edifícios devolutos – que representam a capacidade das lutas populares de influenciarem e transformarem as políticas públicas. A seguir, iremos focar-nos em três dimensões da normalização democrática – o investimento público, o valor legal do direito à habitação e o espaço para a participação democrática – que, na nossa opinião, explicam boa parte da «crise» que sofre a habitação hoje em dia. Concluímos o capítulo à procura do espírito do PREC nas lutas hodiernas.

A habitação no coração do processo revolucionário

As condições para o golpe militar do 25 de Abril de 1974, conduzido pelo Movimento das Forças Armadas (MFA), foram criadas durante os anos finais do Estado Novo, caracterizados por uma crise de hegemonia e de legitimação devido às crescentes fissuras no interior do bloco histórico que apoiou a ditadura (Santos 1984; Rosas 2023, 116). O processo de modernização e de rápida industrialização, iniciado após a Segunda Guerra Mundial, e a emergência da questão colonial como um ponto crítico de conflito foram preparando o terreno para o que Boaventura de Sousa Santos considerou ser o «movimento social mais amplo e profundo na história da Europa do pós-guerra» (1984, 18), com uma composição de classes complexa disposta a derrubar relações de exploração e dominação em inúmeras áreas da vida social, convertendo o golpe militar numa crise revolucionária, o PREC (Noronha 2023).

Quando ocorreu a revolução dos cravos, Portugal caracterizava-se por ter cerca de 700 000 famílias – um número consistente, que representava 23% da população total – que viviam em condições muito precárias de sobrelotação ou, em muitos casos, em verdadeiros bairros de lata sem água, eletricidade ou rede de esgotos, sem contar com o facto de que praticamente metade dos alojamentos não tinham equipamentos sanitários adequados. Ao mesmo tempo, contava-se com a existência de mais de 350 000 habitações vazias, aproximadamente 17% do total de domicílios de todo o país (Santos 2015) – só na área de Lisboa contavam-se cerca de 10 000 casas devolutas em inícios de 1975.¹ A habitação e, sobretudo, «as barracas» emergiram como uma das grandes bandeiras de reivindicação no contexto da emergência de várias organizações de moradores – de facto, já antes do 25 de Abril a habitação era um dos campos de maior tensão nas reclamações enviadas ao governo. «Era sempre a história dos bairros de lata que vinha nos jornais, que umas vezes a censura cortava, outras tratava através de eufemismos, como saída normal dos jornalistas para levantar problemas e, portanto, criar um desconforto na opinião pública em relação aos problemas sociais» (Portas 1986, 635). Por isso,

¹ Estimativas da época, publicadas na extinta revista *Vida Mundial* (Sebastião 2002).

embora a questão da habitação pudesse, em comparação com outros domínios da produção e das funções do Estado, não parecer dos sectores mais centrais às transformações da sociedade portuguesa,² foi de facto ganhando crescente centralidade ao longo de todo o pós-25 de Abril: os *slogans* «As casas são do povo! Abaixo a exploração!» e «Casas sim, barracas não!» tornaram-se omnipresentes nos panfletos distribuídos nas ruas e nas letras das canções revolucionárias.

Neste contexto, nasceram muitas mobilizações populares por melhores condições de vida, com numerosas comissões de moradores a surgirem de forma espontânea (Downs 1989; Santos 2015), embora nelas participassem também militantes dos vários partidos, especialmente os de esquerda e extrema-esquerda (Hammond 1988; Downs 1989). Um aspeto que retomaremos mais tarde neste capítulo é precisamente o que concerne à relação entre os movimentos da habitação e os partidos, especialmente o Partido Comunista Português (PCP).

O repertório de ações das comissões de moradores e dos vários atores engajados na luta pelo direito à habitação incluía a ocupação de casas vazias, instrumento especialmente eficaz para resolver a falta de habitações condignas, e a criação de creches e outros serviços comunitários, com o objetivo de responder às mais amplas necessidades do «habitar». De facto, as ocupações de casas vazias multiplicaram-se durante o PREC – 2000 casas foram ocupadas só nas duas primeiras semanas de maio em Lisboa, Porto, Setúbal e na Madeira, e algo entre 15 000 e 20 000 foram ocupadas ao longo do PREC (Santos 2015, 75 e 105) – em muitos casos aproveitando edifícios em construção ou recém-finalizados e abandonados pelas empresas proprietárias no contexto do fim da ditadura.³ Vejamos, por exemplo, a experiência das ocupações no Bairro da Ajuda, em Lisboa, lembradas por Isabel

² Perceção que continua presente, de certa forma, na historiografia sobre o período. Por exemplo, o texto de Rosas que citámos na introdução (2023) é fundamentalmente omissivo quanto ao espaço da habitação no período revolucionário.

³ O Bairro da Jamaica, na cidade do Seixal (na margem sul da Área Metropolitana de Lisboa), é dos exemplos mais conhecidos. Nesse caso, algumas centenas de pessoas ocuparam três torres ainda por terminar, constituindo um bairro que, no pós-PREC, veria a chegada de migrantes afrodescendentes, tendo-se mantido assim até 2023 (quando foi completado o longo processo de realojamento).

do Carmo, na altura dirigente do Partido Revolucionário do Proletariado (*apud* Sebastião 2002):

[...] as ocupações eram, em muitos casos, «lideradas na base por mulheres», o que a ex-militante revolucionária justifica «por serem as mulheres a sentir mais a falta de casa».⁴ As ocupações eram apoiadas pelo COPCON – Comando Operacional do Continente, a unidade militar liderada por Otelio Saraiva de Carvalho, que ajudava a «mudar as fechaduras» das casas.

No apoio às ocupações dado pelos militares podemos observar a emergência de tensões entre os movimentos de base, os governos revolucionários⁵ e os partidos políticos, sobretudo o PCP. A 14 de maio, a Junta de Salvação Nacional foi forçada, pelas circunstâncias, a legalizar as ocupações, até então quase exclusivamente de edifícios públicos, mas proibindo novas ocupações por receio de que passassem a afetar o sector privado. Por seu lado, o PCP era contrário às ocupações devido à sua preocupação em controlar a organização de base e, portanto, defendia uma resposta mais centralizada e centrada em políticas públicas (Santos 2015, 106) – facto este que reflete os argumentos de Fernando Rosas sobre o papel contrarrevolucionário do PCP, o qual «hostilizava aberta e publicamente qualquer luta dos trabalhadores que, pela sua espontaneidade ou radicalidade anticapitalista, fugisse ao seu controlo» (2023, 120). Mas é talvez mais relevante notar que, durante o PREC, foi o conflito entre duas visões do caminho para o socialismo – a versão centralizadora do PCP e a versão popular da extrema-esquerda, das comissões de moradores e do movimento social – que conduziu a algumas das políticas de habitação mais importantes da história do país (cf. Tulumello 2024, capítulo 4).

É neste contexto que podemos caracterizar as duas grandes linhas de resposta dos governos ao problema da habitação lançadas

⁴ Como veremos, a liderança de mulheres (v. também Santos 2015, 81) continua a caracterizar ainda hoje o movimento social pelo direito à habitação e as práticas de ocupação.

⁵ Isto é, a Junta de Salvação Nacional, composta por um grupo de militares, que sustentou o governo do Estado entre 26 de abril e 16 de maio, e os seis governos provisórios que se sucederam no cargo até 23 de julho de 1976.

em 1975:⁶ o decreto do mês de abril que visava legalizar as ocupações com fins habitacionais⁷ e, entre as políticas de promoção pública,⁸ o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL),⁹ lançado em julho e promovido pelo então secretário de Estado da Habitação, o arquiteto Nuno Portas.

O decreto de legalização das ocupações, fortemente apoiado pelo MFA, foi duramente contestado «pelas comissões de moradores e pela Associação dos Inquilinos Lisbonenses, pois as exceções consagradas no diploma¹⁰ afetariam «80 por cento dos ocupantes», que ficariam «na contingência de abandonar as casas». Adicionalmente, o decreto criminalizava as novas ocupações, com penas até dois anos de prisão. Um consultor jurídico da associação de inquilinos, Roque Laia, considerava que o decreto era contra o povo e favorecia os senhorios» (Sebastião 2002; v. também Santos 2015, 115).

Por seu lado, o SAAL, criado como serviço público destinado a apoiar iniciativas de moradores com recursos limitados em áreas de habitação degradada, estava centrado na constituição de equipas técnicas locais, na participação ativa e organizada dos moradores, na resolução dos seus problemas habitacionais e na apropriação dos espaços urbanos pelas classes populares (Pereira 2014). A tentativa do governo era coordenar comunidades e municípios para realojamentos *in situ* que respeitassem a vida das comunidades e as suas redes de solidariedade. Como resultado, muitos bairros criados naquela época chamaram-se «bairro 25 de Abril».

Do ponto de vista quantitativo, nos seus dois anos de existência, até outubro de 1976, o SAAL conseguiu envolver cerca de 40 000 famílias

⁶ O Programa do MFA, no ponto 6 das medidas a curto prazo, indicava a necessidade de lançar «uma nova política económica ao serviço do povo português, em particular as camadas da população até agora mais desfavorecidas», e uma «nova política social» em todos os domínios (Arquivo Histórico da Presidência da República, PT/PR/AHPR/CM/CM0205/1720/012).

⁷ Decreto-lei n.º 198-A/75, de 14 de abril.

⁸ Juntamente com a construção de habitações sociais financiadas pelo Fundo de Fomento da Habitação, o apoio às cooperativas e garantias dadas às empresas de construção (Alves 2017).

⁹ Despacho conjunto do ministro da Administração Interna e do secretário de Estado da Habitação e do Urbanismo de 31 de julho de 1974.

¹⁰ Que incluíam os fogos destinados à venda, as habitações secundárias, fogos com projetos de construção, habitações de vilegiatura ou para arrendamento temporário, fogos propriedade de emigrantes ou estrangeiros (artigo 2.º do decreto-lei).

(Pereira 2014, 29), apenas a ponta do *iceberg* do problema habitacional – trata-se, contudo, de números que raramente serão atingidos nas políticas do período democrático. Contudo, do ponto de vista qualitativo, o SAAL

[...] foi uma experiência fantástica. As populações, organizadas nas suas comissões de moradores, associações de moradores e cooperativas de habitação, mobilizadas em torno do objetivo de reconversão do seu bairro (normalmente no próprio local, por vezes em regime de autoconstrução), revelavam uma capacidade imensa de realização e de transformação do mundo, que apaixonou e mobilizou o melhor da nossa juventude com ligação profissional à área da habitação e urbanismo [Alves 2017].

De facto, mais do que caracterizar as políticas do período revolucionário pela sua (in)capacidade quantitativa de resolver o problema da habitação, interessa-nos refletir sobre as coordenadas que essas políticas deixaram como legado do período revolucionário no campo da habitação. O decreto de legalização das ocupações, no seu preâmbulo, enunciava um princípio – «enquanto houver pessoas sem casa não é admissível que existam casas sem pessoas» – que antecipava os debates sobre a necessidade de dar prioridade ao caráter da habitação enquanto direito em relação ao seu papel enquanto mercadoria ou ativo financeiro.

Por seu lado, na sua prática, o SAAL, em conjugação com a forte movimentação de moradores, pode ser caracterizado como um processo de cariz autonómico, uma prática prefigurativa com profundo carácter ideológico de transformação social, identificando-se com a defesa do «poder popular» e do «direito à habitação e à cidade»: «o processo SAAL, mais que o programa SAAL, acabou por ter um importante papel pedagógico e cívico, estimulando continuamente a auto-organização dos moradores» (Santos 2015, 145).

E voltamos, portanto, à relação entre o campo da habitação e o processo revolucionário e à caracterização feita por Ricardo Noronha (2023, 359):

A hipótese de uma transição socialista em Portugal parecia totalmente inconsistente com a trajetória dos outros países do Sul da Europa e foi, portanto, descartada como tema de investigação, saindo do radar da análise dos sistemas mundiais.

No entanto, é importante sublinhar que Portugal viveu, naqueles meses extraordinários de tomadas de poder nos locais de trabalho e nas comunidades, «não apenas uma rutura política e institucional com o regime autoritário [através da crise revolucionária], mas também, e especialmente a partir de 1975, uma tentativa de promover um modelo económico e social que servisse de alternativa ao capitalismo» (Pinto 2023, § 5, tradução nossa). Em *Building Popular Power*, John L. Hammond (1988) descreve a história de como as pessoas reclamaram, trabalharam e incorporaram um novo modelo de revolução baseado no poder popular. O principal legado desse processo está na nova Constituição, aprovada em abril de 1976, que visava claramente a construção de uma sociedade sem classes, com vários parágrafos da sua secção económica dedicados à autogestão, ao planeamento ou à reforma agrária. Boaventura de Sousa Santos (1984) observa que a única forma que o Estado tinha de absorver o impacto das reivindicações e iniciativas sociais era improvisar novos canais para as legalizar e as institucionalizar, transformando assim a sua própria estrutura no processo. Alinhados com os princípios enunciados pelas políticas revolucionárias, o direito à habitação foi então incluído na Constituição (artigo 65.º) com uma formulação que, ao mesmo tempo, consagra o direito e pressiona o Estado a assumir a responsabilidade de executar políticas habitacionais capazes de o garantir.

No entanto, com o fim do PREC e a normalização democrática, a aposta popular pela mudança revolucionária foi rejeitada e muitas das suas iniciativas foram estranguladas, e assim os esforços e realizações para tornar a participação popular central na tentativa de construir o socialismo (Hammond 1988; Santos 2015). Deste ponto de vista, a trajetória da habitação no pós-1975 é emblemática da viragem política e social de Portugal para longe das aspirações revolucionárias, como veremos na próxima secção.

Depois do PREC: habitação à margem

Na altura da escrita deste capítulo, ao aproximarem-se as celebrações dos 50 anos do 25 de Abril, a habitação voltou ao centro do debate político nacional. O movimento social pelo direito à habitação e à cidade tem dimensões que raramente teve depois dos anos

do PREC. O tema da habitação surge regularmente na comunicação social e multiplicam-se políticas e programas do Estado e das autarquias. A perceção generalizada é que haverá uma «crise» da habitação, causada pela explosão dos preços nos anos que se seguiram à crise económica e às políticas de austeridade do final da primeira década dos anos 2000. Os dados mostram de novo a existência de muitas dezenas de milhares de famílias que vivem em condições indignas,¹¹ ao passo que há cada vez mais camadas da população que não conseguem pagar rendas e prestações de juros, que aceleram a cada ano.

A narrativa da «crise», contudo, levanta algumas questões, pois centra-se nos problemas mais recentes – ligados ao modelo dependente de desenvolvimento escolhido pelo país na sequência da última crise financeira e económica, com a aposta quase exclusiva nos fluxos turísticos e financeiros – sem os ancorar nas trajetórias históricas do Portugal democrático. Por um lado, falar de «crise» pode fazer-nos esquecer que, para as classes trabalhadoras, especialmente as classes racializadas, a habitação sempre foi um sector em crise no Portugal democrático – a questão das «barracas» continuaria presente em força no debate nacional pelo menos até aos anos 1990, quando foi lançado o Programa Especial de Realojamento (PER) (Cachado 2013; Alves 2019). Por outro, a atenção dada à habitação no presente pode fazer-nos esquecer a forma como o tema foi marginalizado ao longo de uma parte considerável das cinco décadas de democracia, seja pelas políticas públicas, seja pelo debate público. De facto, só a partir de 2016-2017 é que o tema voltou em força (Tulumello *et al.* 2023, capítulo 1).

Sem poder neste texto traçar os detalhes da história das políticas de habitação no Portugal democrático,¹² iremos focar a nossa atenção em três dimensões da viragem pós-revolucionária que, além de estarem na base das várias crises da habitação das últimas décadas, explicam boa parte da marginalização da habitação na estrutura do Estado social nacional.

A primeira dimensão tem a ver com o nível e o modelo do investimento direto do Estado na habitação. É sabido que foi o Portugal revolucionário e, depois, democrático a constituir o sistema de Estado

¹¹ Os dados recolhidos até 2023 nas estratégias locais de habitação por 84% dos municípios do país contabilizam 77 000 famílias (Lusa 2023).

¹² Uma reconstrução que trabalhamos noutros textos, que servem de fundo para a discussão seguinte (v. Tulumello *et al.* 2018; Allegra *et al.* 2020; Tulumello e Allegretti 2021).

social. De facto, as análises sobre a evolução da despesa do Estado com educação, saúde e segurança social (por exemplo, Santos 2014, 9) mostram um crescimento sustentado do seu peso no produto interno bruto. No caso da habitação, mostram um crescimento comparável, à boleia do SAAL, até 1977, quando, no contexto da primeira intervenção do Fundo Monetário Internacional (Ferreira 1988), há uma quebra de investimento para níveis praticamente nulos que continuará durante várias décadas. A partir desse momento, a política de habitação sai das prioridades do Estado, tornando-se o «pilar fraco»¹³ do Estado social. Só entre a segunda metade dos anos 1990 e a primeira dos anos 2000, com o PER, voltará a haver um aumento significativo de investimento na promoção pública de habitação, mas sempre uma percentagem muito baixa do investimento em relação aos outros pilares do Estado social (Santos 2014, 9). Fraca em termos de promoção direta, a ação do Estado português torna-se – de forma mais expressiva a partir dos anos 1980 – muito mais robusta quando se trata de estimular a aquisição de casa própria através da bonificação de juros: se incluirmos na análise essas verbas (excluídas das comparações diretas por estarem no orçamento do Ministério das Finanças e não no das Obras Públicas), verificamos que três quartos do investimento do Estado em habitação entre 1987 e 2011 foram canalizados para apoiar a propriedade habitacional (IHRU 2015). Isto é, pouco investimento e canalizado numa medida que, como foi reconhecido até pela Associação Lisbonense de Proprietários (ALP 2011, 8), foi quase inteiramente capturada pelo incremento do valor do imobiliário, portanto pelo lucro dos sectores da construção, imobiliário e financeiro. O estímulo ao crédito constituiu o principal canal de promoção pública da financeirização da habitação, isto é, a progressiva penetração de atores e de lógicas financeiros no sistema da habitação, até à crise financeira e económica (Santos 2019; Tulumello e Dagkouli-Kyriakoglou 2024). Nos quinze anos que se seguem à crise emergem novos canais e modelos de financeirização – como parcerias público-privadas-Finanças na promoção da habitação para arrendamento e a concentração da propriedade imobiliária nas mãos de atores financeiros –, para os quais o investimento do Estado continua a ser fundamental.

¹³ Tradução literal da expressão *wobbly pillar*, que caracteriza o fraco investimento na habitação em muitos países europeus e ocidentais.

O papel do Estado na promoção da acumulação rentista tem uma outra face, e agora passamos à segunda dimensão, que tem a ver com a dupla natureza da habitação – nas sociedades capitalistas – enquanto direito básico com valor de uso (habitação como casa, refúgio, proteção) e mercadoria com valor de troca (habitação como bem transacionável ou ativo financeiro) (Santos e Ribeiro 2022; Davoli e Portelli 2023). Do ponto de vista do Estado, esta dicotomia pode expressar-se enquanto conflito entre a proteção do direito à habitação e a do direito à propriedade. A legalização das ocupações durante o PREC expressa, embora com muitos limites,¹⁴ a escolha de considerar o direito à habitação preponderante sobre o direito à propriedade – ou, mais precisamente, o «direito» a manter a propriedade habitacional inutilizada.

Como antecipámos, essa valorização foi incluída na Constituição democrática, ainda por cima num artigo, o 65.º, que adiciona à expressão formal do direito a obrigação do Estado de implementar políticas para que este seja garantido. Contudo, a normalização democrática viu o progressivo retrocesso do direito à habitação face ao direito à propriedade, não só na atuação do Estado – como vimos anteriormente, do ponto de vista da despesa pública –, mas também na prática legal e no sistema legislativo. Na Constituição democrática, os direitos à habitação (artigo 65.º) e à propriedade (artigo 62.º) estão incluídos no título 3, referente aos «direitos e deveres económicos, sociais e culturais» (respetivamente, económico, o primeiro, e social, o segundo). Ora, embora nada na Constituição sugira tal dicotomia, nas décadas seguintes tornou-se interpretação dominante na prática legal que os direitos económicos tenham força jurídica de imperatividade, enquanto os direitos sociais sejam de carácter fundamentalmente programático (Mota 2020, 64) – isto é, que os direitos económicos sejam direitos fundamentais garantidos pela lei, enquanto os direitos sociais impliquem apenas a obrigação de o Estado trabalhar para a sua concretização.¹⁵ Além de

¹⁴ Por exemplo, a possibilidade de se considerarem as legalizações como estratégias de contenção, isto é, uma forma de legalização seletiva que implica a repressão das formas de ocupação que não foram reconhecidas pelo Estado (sobre abordagens institucionais básicas à questão da institucionalização/cooptação e repressão da ocupação, ver Rossini 2018).

¹⁵ Recentemente, a adesão de Portugal ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais tem sido utilizada, pelos movimentos sociais, para

questões ligadas à hegemonia ideológica no debate e na prática jurídicos, uma das razões para a marginalização do direito à habitação na prática legal deve encontrar-se na longa ausência de uma lei de bases da habitação que o operacionalizasse, como acontece com os outros direitos sociais. Só em 2019, de facto, Portugal se dotou de tal lei,¹⁶ precisamente no contexto da «crise» mais recente. Contudo, a própria lei fica bastante aquém de consubstanciar ativamente o direito à habitação. Embora o artigo 60.º invoque o direito de «requerer a cessação imediata de uma situação de violação grosseira do direito à habitação», a colocação do adjetivo «grosseiro» deixa enorme espaço para a interpretação jurídica. Nos seus fundamentos, a lei mantém a interpretação de que o direito à propriedade será superior ao direito à habitação (Tulumello e Silva 2019). O resultado é que, por um lado, não existe no Portugal democrático a possibilidade concreta de recorrer legalmente para obter proteção face a despejos que ponham em causa o acesso à habitação e que as ocupações – de casas como de terras –, celebradas durante o PREC como um canal fulcral de luta e promoção do direito à habitação, são progressivamente criminalizadas e geridas como uma questão de ordem pública.

Finalmente, abordando a terceira dimensão, a habitação torna-se progressivamente um sector de ação tecnocrática com a continuada marginalização das práticas de participação democrática. Não obstante a Constituição de 1976 ter reconhecido um papel fundamental às organizações populares de base no exercício do poder local, nos anos seguintes as comissões de moradores eram, na prática, apenas aceites «na medida em que se encontrassem vinculadas às autarquias locais (o que equivale a dizer que eram por elas controladas)» (Santos 2015, 63) – e a reforma constitucional de 1989 virá diluir o papel das organizações de cariz local. Com o fim do SAAL, nunca mais as políticas públicas estariam tão centradas na organização local e na integração de práticas e de formas de organização popular – há alguns exemplos de inclusão de meios formais

bloquear alguns despejos sem solução, apelando ao «dano irreparável» que seria causado no caso de núcleos vulneráveis (Gori 2023). Contudo, o próprio facto de terem sido os movimentos sociais, em ocasiões pontuais, a mobilizar o pacto demonstra que a sua adesão não terá tido efeito no alterar das práticas do Estado.

¹⁶ Lei n.º 83/2019.

de participação no programa PER¹⁷ e em programas sem grande expressão quantitativa.¹⁸

Notas conclusivas

Em outubro de 2023, seis meses antes da celebração dos 50 anos do 25 de Abril, em resposta às notícias de violência policial no Bairro da Jamaica, Francesco Biagi (2023) questiona num artigo de jornal a repressão em bairros autoconstruídos num município gerido pelo PCP:

[...] por que razão uma administração local liderada pelo Partido Comunista age de forma tão violenta, recorrendo às piores práticas da direita, como a militarização do espaço urbano, ameaças e listas de proibição de circulação no bairro?

A resposta às inquietações de Biagi, parece-nos, está precisamente na história do PREC, na relação dos partidos (inclusive o PCP) com a mobilização popular e, sobretudo, na trajetória da habitação no Portugal democrático, da qual traçamos algumas dimensões, no nosso entender, fulcrais.

Com o golpe de Estado de 25 de novembro de 1975 começou o fim do projeto político do 25 de Abril, a ideia de criar uma sociedade sem classes e substituir a ordem capitalista. O fim do PREC foi também o fim do ideal de democracia direta, enquanto a normalização democrática acabou com a derrota do movimento popular, que exigia, entre outras coisas, a requalificação dos bairros, o reconhecimento da vida das comunidades, das suas redes de solidariedade e participação ativa e a legalização das ocupações habitacionais.

¹⁷ O caso de Cascais é frequentemente apontado como um exemplo de participação em processo de realojamento (Freitas 2002). Contudo, o mapeamento efetuado no contexto do projeto exPERts mostra que o resultado concreto do PER em Cascais foi um processo de expulsão das populações realojadas da área ribeirinha para o interior do concelho, a grande distância dos transportes e dos serviços públicos (Ascensão e Leal 2019).

¹⁸ Mais recentemente, o programa «Bairros saudáveis» lançado no contexto da pandemia (v. <https://www.bairrossaudaveis.gov.pt/>).

À medida que a direita ganhava terreno nos governos seguintes, as soluções habitacionais propostas nas políticas públicas começaram a afastar-se das solicitações das comissões de moradores e dos objetivos iniciais de realojamento como uma forma integrada e com a participação de residentes.

Em especial, depois do PREC assistimos à progressiva transformação da habitação entendida não como um direito, mas como uma mercadoria. Fulcral nessa trajetória é a progressiva, embora não linear, reversão do papel do Estado, que passa de promotor do Estado social habitacional em contexto de participação democrática a promotor da acumulação rentista e de soluções pontuais em resposta às «crises» recorrentes – o PER como resposta à «crise das barracas», a panóplia de programas lançados nos últimos anos em resposta à recente «crise» da habitação.

José Hipólito Santos (2015, 63) evidencia, com a normalização democrática, significativas continuidades entre ditadura e democracia: «leis, regras, procedimentos, mentalidades desse tempo assegurariam o essencial do ‘Estado de direito’; que nunca pode estar ao sabor de mudanças de vento...». Se, na sua formalização, o argumento de Santos pode parecer excessivamente crítico, na sua substância está fundamentalmente em linha com a continuidade entre políticas de habitação fascistas e neoliberais evidenciadas em Itália e Espanha por Cesare di Felicianantonio e Manuel Aalbers (2018).

Se é certo que a paz, o pão, a saúde e a educação foram – pelo menos longamente – centrais na construção do Portugal democrático, não podemos dizer o mesmo da habitação: de elemento fundamental na revolução, a habitação torna-se um elemento marginal do Estado social democrático – e torna-se cada vez mais central nos processos de acumulação capitalista.

Onde está o espírito do PREC, então? Parece-nos que, se queremos levar a sério as lições do período revolucionário, podemos encontrar esse espírito na liderança das mulheres nas ocupações de habitações vazias da última década (Hernández 2021; Saaristo 2022); nas alianças entre ativismo e academia na promoção de formas de conhecimento e de propostas concretas (Tulumello *et al.* 2023, capítulo 4); nas mobilizações, tais como a caravana pelo direito à habitação, que levaram as necessidades dos bairros periféricos e das populações racializadas para o coração da governação, até modificarem – embora

só pontualmente – as políticas públicas (Tulumello *et al.* 2023, capítulo 5). Está nas tentativas complementares de construir espaços de autonomia e de voltar a colocar a habitação «no centro» do Estado social democrático – 50 anos depois das mais importantes feitas nesse sentido na história de Portugal.

Bibliografia

- Allegra, Marco, Simone Tulumello, Alessandro Colombo, e João Ferrão. 2020. «The (hidden) role of the EU on housing policy: the case of Portugal in multi-scalar perspective». *European Planning Studies*, 28, n.º 12: 2307-2329.
- Allegra, Marco, Simone Tulumello, e Giovanni Allegretti. 2022. «Housing policy in the political agenda: the trajectory of Portugal». In *Identifying Models of National Urban Agendas. A View to the Global Transition*, orgs. Francesca Gelli e Matteo Basso. Cham: Palgrave Macmillan, 311-332.
- Associação Lisbonense de Proprietários. 2011. «Retrato da habitação em Portugal: características e recomendações», <https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/habitacaoportugal.pdf>.
- Alves, Ana R. 2019. *Quando Ninguém Podia Ficar. Racismo, Habitação e Território*. Lisboa: Tigre de Papel.
- Alves, José B. 2017. «Processo SAAL». *AbrilAbril*, 23 de abril, www.abrilabril.pt/processo-saal.
- Ascensão, Eduardo, e Miguel Leal. 2019. «Análise espacial». *PER Atlas*, <https://expertsproject.ics.ulisboa.pt/analise.html>.
- Biagi, Francesco. 2023. «Se a esquerda atua como a direita». *Público*, 17 de outubro, www.publico.pt/2023/10/27/opiniao/opiniao/esquerda-atua-direita-2068178.
- Cachado, Rita A. 2013. «O programa especial de realojamento. Ambiente histórico, político e social». *Análise Social*, 206: 134-152.
- Davoli, Chiara, e Stefano Portelli. 2023. «Irreparable damage: international housing rights and local housing struggles in Rome after 2020». *Partecipazione e conflitto*, 16, n.º 1: 86-105.
- Di Felicianantonio, Cesare, e Manuel B. Aalbers. 2018. «The prehistories of neoliberal housing policies in Italy and Spain and their reification in times of crisis». *Housing Policy Debate*, 28, n.º 1: 135-151.
- Downs, Charles. 1989. *Revolution at the Grassroots. Community Organizations in the Portuguese Revolutions*. Albany: State University of New York Press.
- Ferreira, António F. 1988. «Política(s) de habitação em Portugal». *Sociedade e Território*, 6: 54-62.
- Freitas, Maria J. 2002. «Aprendizagens num percurso de autonomias e poderes. O processo de realojamento em Cascais». *Cidades. Comunidades e Territórios*, 4: 19-32.
- Gori, Antonio. 2023. «Acting transnationally. A case from Lisbon's housing social movement in time of pandemic». *Partecipazione e conflitto*, 16, n.º 1: 106-109.

- Habita. 2020. «Direito à habitação: o que o 25 de abril deixou por fazer». *Habita*, 29 de abril, <https://habita.info/direito-a-habitacao-o-que-o-25-de-abril-deixou-por-fazer/>.
- Hammond, John L. 1988. *Building Popular Power. Workers' and Neighborhood Movements in the Portuguese Revolution*. Nova Iorque: Monthly Review Press.
- Hernández, Elena. 2021. «A criação do lar e da casa: a ocupação como produção do espaço habitacional». *Le Monde diplomatique*, ed. portuguesa, janeiro, <https://pt.mondediplo.com/2021/01/a-criacao-do-lar-e-da-casa-a-ocupacao-como-producao-do-espaco-habitacional.html>.
- Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana. 2015. «1987–2011: 25 anos de esforço do Orçamento do Estado com a habitação», www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/58203/Esforco-do-Estado-em-Habitacao.pdf/.
- Lusa. 2023. «Quase 84% dos municípios identificam 77 000 famílias em condições indignas». TSF, 4 de julho, www.tsf.pt/portugal/politica/quase-84-dos-municipios-identificam-77-mil-familias-em-condicoes-indignas-16636299.html.
- Mota, Patrícia S. 2020. «A efetividade do direito humano à habitação em Portugal». Tese de mestrado em Direito, Universidade Autónoma de Lisboa.
- Noronha, Ricardo. 2023. «The political economy of the carnation revolution (1974–75): a world-systems analysis». *Journal of World-Systems Research*, 29, n.º 2: 351-376.
- Pereira, Gaspar M. 2014. «SAAL: um programa de habitação popular no processo revolucionário». *História*, 4: 13-31.
- Pinto, António Costa. 2023. «Three notes on past and present debates about the democratization of Southern Europe in the 1970s». *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 53, n.º 1.
- Portas, Nuno. 1986. «O proceso SAAL: entre o Estado e o poder local». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18-19-20: 635-644.
- Rosas, Fernando. 2023. *Ensaios de Abril*. Lisboa: Tinta-da-china.
- Rossini, Luisa, Azozomox e Galvão Debelle. 2018. «Keep your piece of cake, we'll squat the bakery! Autonomy meets repression and institutionalization». In *The Urban Politics of Squatters' Movements*, org. Miguel A. M. Lòpez. Nova Iorque: Palgrave, 247-270.
- Saaristo, Saila M. 2022. «Informal modes of governance: negotiating evictions and housing rights in Lisbon, Portugal». *Radical Housing Journal*, n.º 1: 9-30.
- Santos, Ana C., org. 2019. *A Nova Questão da Habitação em Portugal: Uma Abordagem de Economia Política*. Coimbra: Conjuntura Atual Editora.
- Santos, Ana C., e Raquel Ribeiro. 2022. «Bringing the concept of property as a social function into the housing debate: the case of Portugal». *Housing, Theory and Society*, 39, n.º 4: 464-483.
- Santos, Ana C., Nuno Teles, e Nuno Serra. 2014. «Finança e habitação em Portugal». *Cadernos do Observatório sobre Crises e Alternativas*, 2.
- Santos, Boaventura S. 1984. «A crise e a reconstituição do Estado em Portugal». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 14: 7-29.
- Santos, Boaventura S. 1985. «Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português». *Análise Social*, 87-88-89: 869-901.

- Santos, Boaventura S. 1990. *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.
- Santos, José H. 2015. *Sem Mestres, nem Chefes, o Povo Tomou a Rua: Lutas dos Moradores no pós-25 de Abril*. Lisboa: Letra Livre.
- Sebastião, Luís F. 2002. «Memórias do tempo em que as ocupações eram lei». *Público*, 31 de agosto, www.publico.pt/2002/08/31/jornal/memorias-do-tempo-em-que-as-ocupacoes-eram-lei-174059.
- Tulumello, Simone. 2024. *Habitação além da «Crise»: Políticas, Conflito, Direito*. Lisboa: Tigre de Papel.
- Tulumello, Simone, e Myrto Dagkouli-Kyriakoglou. 2024. «Housing financialization and the state, in and beyond Southern Europe: a conceptual and operational framework». *Housing, Theory and Society*, 41, n.º 2: 192-215.
- Tulumello, Simone, Ana Catarina Ferreira, Alessandro Colombo, Caterina Di Giovanni, e Marco Allegra. 2018. «Comparative planning and housing studies beyond taxonomy: a genealogy of the special programme for rehousing (Portugal)». *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, 2: 32-46.
- Tulumello, Simone, e Giovanni Allegretti. 2021. «Articulating urban change in Southern Europe. Gentrification, touristification and financialisation in Mouraria, Lisbon». *European Urban and Regional Studies*, 28, n.º 2: 111-132.
- Tulumello, Simone, Rita Silva, Roberto Falanga, Simone Frangella, e Jannis Kühne. 2023. *A Caravana pelo Direito à Habitação: da Mobilização à Construção de Um Movimento*. Lisboa: Outro Modo.
- Tulumello, Simone, e Rita Silva. 2019. «A brief assessment of the Portuguese framework law for housing/Brève évaluation de la loi portugaise sur le logement». *FEANTSA Housing Rights Watch E-newsletter*, dezembro, <https://mailchi.mp/c538af88c7b2/housing-rights-watch-e-newsletterjuly-2657093>.

7

50 anos de construção de uma democracia participativa em matérias ambientais

Ana Delicado
Jussara Rowland



Imagem 7.1 – Comissão de Luta Antipoluição do Alviela – Saúde sim, Poluição não! PT-AHS-ICS-ACP-ICON-AUT-14-003

Fonte: Arquivo de História Social do ICS, ULisboa.

Introdução

Ao longo dos últimos 50 anos assistiu-se a um crescente aumento da participação cidadã em matérias ambientais em Portugal. Mas como é que esta participação se tem materializado ao longo do tempo? Que mecanismos foram instituídos pelo Estado para proporcionar oportunidades de participação aos cidadãos em matérias ambientais? Que influência teve a adesão à Comunidade Económica Europeia na concretização destes direitos de participação? E que formas alternativas de participação têm os cidadãos encontrado para fazerem ouvir as suas preocupações e necessidades em questões ambientais?

Já Tocqueville, na sua análise dos Estados Unidos no século XIX, considerava que um público participativo é uma característica essencial de um sistema político funcional (Tocqueville 1972 [1835], cf. também Stockemer 2014). E em matérias ambientais, que afetam os «comuns» e cujos impactos se fazem sentir em humanos e não humanos, sem distinção de fronteiras, sobre as gerações presentes e as futuras, é ainda mais crucial a participação.

Os cientistas políticos costumam distinguir a participação política convencional (votar, ser membro de um partido político) da não convencional (assinar petições, participar em manifestações autorizadas ou não, fazer boicotes, ocupar edifícios) (Stockemer 2014). Outra distinção relevante é feita entre a participação que é iniciada e enquadrada por organismos públicos e, eventualmente, empresas, numa abordagem descendente (*top-down*, do topo para a base), e a participação que é reivindicada e promovida a partir da base, ascendente, através de organizações não governamentais, movimentos cívicos ou grupos de cidadãos (ou mesmo cidadãos individuais). É de assinalar

também que a participação não é monolítica, antes tem diferentes gradações, como na escada proposta por Arnstein (1969) e iterações subsequentes, em que os graus mais baixos não constituem uma participação real, mas sim manipulação ou terapia, os graus intermédios uma participação *tokenista* ou simbólica (fornecimento de informação, consulta, pacificação) e só os graus mais elevados conferem efetivo poder aos cidadãos (parceria, delegação de poder e controlo cidadão).

Este capítulo visa traçar uma panorâmica alargada da forma como tem evoluído a participação cidadã em matérias ambientais em Portugal nas últimas cinco décadas. Das audiências públicas nas avaliações de impacto ambiental ao portal «Participa», das ONG do ambiente às cooperativas de energia, do movimento antinuclear de Ferrel à mobilização contra a exploração de gás e petróleo *onshore* e *offshore*, o capítulo procura compreender os avanços (mas também os constrangimentos) de uma democracia ambiental participativa em Portugal. Baseia-se em alguma investigação própria, mas também numa apreciação da já abundante literatura sobre o tema.

Este capítulo segue uma lógica cronológica, dividindo-se as seções por décadas. Em cada secção, procura-se esboçar o enquadramento legislativo e político outorgado à participação cidadã em matérias ambientais, o desenvolvimento de organizações formais da sociedade civil consagradas à luta ambiental e os principais movimentos de protesto face a riscos ambientais.

Os antecedentes

Apesar das fortes restrições impostas pelo regime político ditatorial à participação cidadã e ao direito de associação, surge em 1948 a primeira organização não governamental do ambiente, a Liga para a Proteção da Natureza (LPN), constituída sobretudo por académicos, em resposta às ameaças à serra da Arrábida, e muito virada para os temas da conservação da natureza (Rodrigues 1995; Figueiredo, Fidélis e Pires 2001). No entanto, a inexistência de outros grupos similares é apontada à repressão exercida pelo regime em termos de organização pública, circulação de informação e censura e à baixa literacia da população (Figueiredo, Fidélis e Pires 2001).

Os problemas ambientais suscitaram ações de protesto e mobilização popular ainda antes de 1974. Um dos primeiros exemplos de

contestação cívica ligada a problemas ambientais é o protesto dos habitantes de Águeda, Rios e Frasqueiros contra a poluição do rio Sardão causada por uma mina de cobre em Talhadas, em 1924 (Schmidt *et al.* 2014a). Algumas décadas mais tarde, em 1957, forma-se o primeiro movimento cívico ambiental, a Clapa (Comissão de Luta Antipoluição), em protesto contra a poluição do rio Alviela pela indústria de curtumes (Rodrigues 1995; Schmidt *et al.* 2014a; Araújo *et al.* 2019).

As cheias de novembro de 1967 são, mais uma vez, um exemplo da repressão do regime salazarista e da mobilização cívica face a uma catástrofe natural, agravada por fenómenos sociais, como o êxodo rural, que levou à expansão desordenada dos bairros de lata ao redor de Lisboa. As inundações causaram centenas de mortos, um número ainda incerto pela decisão do governo de censurar os meios de comunicação social, impedindo-os de continuar a divulgar o balanço de vítimas (Schmidt 2003; Costa, Cardina e Vieira 2014). No entanto, este evento é também notório pela massiva mobilização de estudantes universitários que colaboraram em «tarefas como a vacinação em massa contra a febre tifoide, a desobstrução de casas e ruas e a instrução sanitária das populações» (Costa, Cardina e Vieira 2014, 1267).

O pós-revolução

A Constituição de 1976, saída da Revolução de 25 de Abril, consagra o direito à participação, incluindo em matérias ambientais. O artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa afirma que «a República Portuguesa é um Estado de direito democrático», que visa, entre outras coisas, «o aprofundamento da democracia participativa». Mais adiante, no artigo 9.º, estabelece como uma das tarefas do Estado «assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais». Sobre a questão específica do ambiente, no seu artigo 66.º, a Constituição atribui ao Estado a incumbência de «assegurar o direito ao ambiente [...] por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos». No entanto, a passagem à prática destes princípios ainda havia de tardar umas décadas. De acordo com Gonçalves (2002, 266), «apesar de serem formalmente democráticos desde meados da década de 1970, os processos de decisão em Portugal não têm incorporado

de forma regular e sistemática os conhecimentos científicos e a participação do público».

Num trabalho de recenseamento de casos de protesto ambiental acontecidos entre 1974 e 1994 com base em análise de imprensa (Figueiredo, Fidélis e Pires 2001) foram identificados 550 eventos, perto de oito dezenas dos quais ocorridos entre 1974 e 1980, que os autores atribuem a uma «explosão em termos de participação social» na sequência da revolução e que permitiu a oportunidade de participação na vida política do país depois de décadas de regime autoritário (Figueiredo, Fidélis e Pires 2001).

A mobilização contra a instalação de uma central nuclear é tida por muitos como o momento fundador do ambientalismo português (Rodrigues 1995). Numa análise do caso, Barca e Delicado (2016) relatam que, após anos de estudos preparatórios, em 1975 é publicado um relatório que indica uma potencial localização para uma central nuclear junto a Ferrel, uma aldeia costeira pertencente ao concelho de Peniche. Nos primeiros momentos, o debate sobre o nuclear circunscreve-se aos círculos políticos e académicos, com a participação de grupos ecologistas emergentes, como o Movimento Ecológico Português (MEP) ou Os Amigos da Terra, liderado por Afonso Cautela, grupos que alicerçavam a sua ação também em questões sociais e políticas como a luta contra o industrialismo e a sociedade de consumo (Rodrigues 1995; Figueiredo, Fidélis e Pires 2001). É através destes grupos que a população local toma conhecimento do projeto de construção da central, seguindo-se uma série de ações de protesto que vão desde o envio de telegramas às autoridades a manifestações e invasões de terrenos, constituindo-se a Calcan – Comissão de Apoio à Luta contra a Ameaça Nuclear (Barca e Delicado 2016; Alho 2023). Os grupos ecologistas desenvolvem também várias iniciativas, como manifestos, fóruns e um festival, que Schmidt caracterizou como enquadrando-se «bem no clima “mani-festivo” da época» (Schmidt 2008, 292). Apesar de alguns atores deste movimento reivindicarem a pressão popular como o fator que impediu a instalação do nuclear em Portugal, na verdade, terão sido sobretudo os constrangimentos financeiros e o risco sísmico a levar ao abandono do projeto de Ferrel. Os grupos ambientalistas surgidos neste período acabaram por se dissolver na década seguinte, devido a divergências internas sobre os enquadramentos institucionais das políticas ambientais (Rodrigues 1995; Nave 2001).

Anos 1980

Segundo Nave (2001), foi o Estado, nos anos 1980, a promover o surgimento de organizações não governamentais do ambiente (ONGA), ao desenhar políticas que encorajavam a participação institucionalizada de grupos ambientalistas. A Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de abril) e a Lei das Associações de Defesa do Ambiente (Lei n.º 10/87, de 10 de abril), ambas de 1987, estabelecem o estatuto das ONG ambientais como «pessoas coletivas de utilidade pública», outorgando-lhes o direito de serem informadas e consultadas em questões e projetos ambientais (com assento no Conselho Nacional do Plano, no conselho diretivo do Instituto Nacional do Ambiente e nos órgãos consultivos da administração pública), bem como acesso a informação administrativa e a apoios técnicos e financeiros (Alho 2023). São atribuídos diferentes direitos a associações nacionais, regionais e locais desde que contem com, respetivamente, 4000, 1000 e 200 associados. A adesão à Comunidade Económica Europeia incentivou também a participação de atores não estatais na definição de políticas públicas (Rodrigues 1995; Nave 2001; Figueiredo, Fidélis e Pires 2001).

É neste contexto que são criadas a Quercus (1985), o GEOTA (1986) e a Oikos (1990), entre outras ONGA de âmbito nacional, regional ou local, bem como a Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente (1991). Estas organizações distinguem-se das anteriores por uma «aura de maior seriedade e pragmatismo» (Rodrigues 1995, 18), sendo muitos dos seus membros dirigentes também associados a universidades e tendo, em alguns casos, transitado para os diferentes governos.

Apesar da relativa escassez de movimentos de protesto ambiental ao longo da década de 1980 (Figueiredo, Fidélis e Pires 2001), foram bastante notórios os casos da luta contra a extração de caulinos em Barqueiros, em 1987, que chegou a causar uma vítima mortal nos confrontos com a polícia (Araújo *et al.* 2019), a contestação à eucaliptização dos terrenos agrícolas na serra da Aboboreira em 1989 (Ribeiro *et al.* 2019a) ou o início da contestação popular contra a poluição do rio Lis causada por suiniculturas (Ferreira 2012).

Anos 1990

É apenas em 1990 (Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de junho) que Portugal transpõe a diretiva europeia sobre avaliação de impacto ambiental, datada de 1985, que inclui o direito do público a ser consultado e a exprimir a sua opinião sobre o projeto proposto e os seus previsíveis impactos. No entanto, de acordo com Gonçalves (2002), coube a cada Estado membro escolher os moldes em que essa consulta pública é feita e, no caso de Portugal, estas reformas institucionais em termos de participação foram mais «conquistadas» pelos movimentos sociais e não tanto pelo resultado de um processo de reflexão por parte das autoridades. Uma população mais educada, com melhor qualidade de vida, mais habituada à democracia e com maior sensibilidade aos valores imateriais torna-se mais atenta ao comportamento dos atores políticos e mais reivindicativa dos seus direitos à participação na tomada de decisão, segundo a mesma autora.

O efeito destas mudanças legislativas pode ser visto no processo de participação pública na construção da barragem do Alqueva (Del Valle *et al.* 2019). O projeto foi sujeito a três estudos de impacto ambiental na primeira metade dos anos 1990, com as respetivas fases de consulta pública que, ainda que tenham tido pouco impacto na decisão de construção, foram muito relevantes para a definição de medidas de mitigação e minimização de impactos (Lobo *et al.* 2002). Ainda que as ONGA se mostrassem desfavoráveis à construção, a população local apoiava o projeto, com a perspetiva da geração de emprego e de um certo desenvolvimento local, e participou ativamente nas decisões sobre a construção da nova aldeia (Wateau 2008).

A Conferência do Rio de Janeiro sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, criou o plano de ação «Agenda 21», «de implementação global a partir de uma ampla mobilização local» (Guerra, Schmidt e Lourenço 2019, 352). A Agenda 21 confere uma ênfase particular à participação de diferentes grupos, como crianças e jovens, mulheres, ONG, autoridades locais, empresas e indústria, trabalhadores, agricultores e povos indígenas. Esta dimensão participativa é reforçada na Europa com a Convenção de Aarhus sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisões e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em 1998 (Prata e Guerra 2023). De acordo com Guerra, Schmidt e Lourenço (2019), apesar de

a Agenda Local 21 ter plantado as sementes do desenvolvimento participativo, da base para o topo, e transformador nas comunidades locais, em Portugal, uma década depois, os resultados efetivos nos domínios da participação da comunidade na tomada de decisões e da salvaguarda dos bens comuns locais em matéria ambiental são escassos.

É também no quadro da Declaração do Rio de Janeiro, que estipulava a necessidade de participação do público na tomada de decisões ambientais, que é criado em 1997 o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável – CNADS (Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de agosto). No CNADS têm assento membros designados pelos governos da República e das regiões autónomas (28%, muitos dos quais académicos) e por diferentes sectores da sociedade civil (72%): associações de defesa do ambiente, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, associações industriais, associações de comércio e turismo, associações de agricultores, ordens profissionais, organizações sindicais, o Conselho de Reitores, associações de desenvolvimento e de defesa do consumidor. Instalado na Casa do Ambiente e do Cidadão, um espaço do Ministério do Ambiente, o CNADS foi durante as suas primeiras duas décadas de existência presidido pelo investigador Mário Ruivo (até 2017) e pelo professor universitário Filipe Duarte Santos desde então (Alho 2023).

Na primeira metade dos anos 1990 existiam 111 ONGA registadas no Instituto de Promoção Ambiental – IPAMB, um órgão do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (Figueiredo, Fidélis e Pires 2001), das quais apenas três superavam os 1500 associados, o que para Rodrigues (1995) é sinal da sua muito fraca adesão e reconhecimento popular. No final da década é publicado um novo estatuto das ONGA (Lei n.º 35/98, de 18 de julho), solidificando a sua institucionalização e estabelecendo as regras para o registo nacional das ONGA, baixando o limiar de inclusão para os 2000 membros (associações nacionais), 400 (associações regionais) ou 100 (associações locais). Data da primeira metade desta década a criação de organizações como a ABAE, Associação Bandeira Azul Europa; a FAPAS, Associação Portuguesa para a Conservação da Biodiversidade; ou a SPEA, Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (Prata e Guerra 2023).

O recenseamento de casos de protesto ambiental acima referido (Figueiredo, Fidélis e Pires 2001) indica que na primeira metade da década de 1990 ocorreram quase três centenas de protestos, o que os autores

atribuem à maior importância dada à participação pública num cenário de crescente estabilidade social, económica e política. Este trabalho identifica o tipo de participantes destes movimentos (que raramente incluem ONGA), o seu carácter eminentemente local, o tipo de ações desencadeadas, as causas dos protestos e as soluções propostas pelos participantes.

Nesta década tiveram particular destaque os protestos contra a instalação de aterros sanitários em múltiplos pontos do país (Schmidt 2008; Ribeiro 2019b) e contra a coíncineração de resíduos perigosos em cimenteiras (Gonçalves *et al.* 2007; Matias 2014), mas também em oposição à construção de grandes infraestruturas como a Ponte Vasco da Gama (Subtil e Garcia 2000) ou a barragem hidroelétrica em Foz Coa (Gonçalves 2001 e 2002). No entanto, apenas neste último caso foram os movimentos sociais bem-sucedidos no bloqueio à implementação do projeto, ainda que tal decisão possa mais ser atribuída à mudança de governo, provavelmente com uma maior sensibilidade à questão do património cultural.

Anos 2000

Nesta década, a legislação sobre avaliação de impacto ambiental sofre duas atualizações, uma no ano 2000 (Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio), a seguinte em 2005 (Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro). O primeiro diploma cria o regime jurídico da avaliação de impacto ambiental, definindo mais claramente os prazos (30 a 50 dias no caso de projetos com maior grau de risco e 20 a 30 dias no caso dos restantes) e os moldes em que devem ser feitas as consultas públicas: «em função da natureza e complexidade do projeto, dos seus impactos ambientais previsíveis, ou do grau de conflitualidade potencial da execução daquele, a forma de concretização adequada da consulta pública, a qual pode incluir a realização de audiências públicas a realizar nos termos do artigo seguinte, ou constituir qualquer outra forma adequada de auscultação dos interessados» (artigo 14.º do DL n.º 69/2000). A alteração de 2005 impõe a participação do público também na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente, procurando «potenciar um maior envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão, garantindo a participação do público, a ampla divulgação e disponibilização da informação, bem como o acesso à justiça» (DL n.º 197/2005).

Neste sentido, documentos como o Plano Nacional para as Alterações Climáticas de 2004 e de 2006 ou a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas foram sujeitos a consulta pública sem terem, porém, suscitado um debate alargado (Carvalho *et al.* 2014). Em 2008 é criado o Fórum para as Alterações Climáticas com o objetivo de estreitar a ligação entre a Comissão Interministerial para as Alterações Climáticas e a sociedade civil, mas, segundo Carvalho *et al.* (2014), reunia apenas uma vez por ano e tinha um funcionamento essencialmente descendente, informando as partes interessadas sobre o que estava a ser feito, mas sem real espaço para participação e *feedback*.

De igual modo, o programa Polis, de requalificação urbana e valorização ambiental das cidades, incluía a obrigatoriedade de auscultação pública dos planos, mas, na prática, as populações não se sentiram ouvidas (Schmidt *et al.* 2014b).

É nesta década que se dá um incremento substancial das infraestruturas de energia renovável, em particular parques eólicos, o que suscita reações nem sempre favoráveis por parte das populações locais e das ONGA. Apesar de as consultas públicas em muitos casos receberem pareceres negativos, segundo a análise de Delicado *et al.* (2013), isso raramente se traduz na rejeição dos projetos (declarações de impacto ambiental negativas) por parte das autoridades. Se no início estas consultas públicas incluíam com frequência reuniões nos locais propostos para os parques eólicos em que os promotores apresentavam os projetos aos residentes, crescentemente limitaram-se à receção de pareceres escritos, o que na prática limita as oportunidades de participação. Os afetados, em muitos casos, afirmam que não chegaram a ter conhecimento dos projetos ou do período de consulta pública (Delicado *et al.* 2015).

Nesta década surge ainda um novo tópico de mobilização ambiental: os organismos geneticamente modificados. Apesar de a plataforma Transgénicos fora do Prato – PTFP ter sido constituída em 1999, reunindo um leque alargado de ONGA, é em 2007 que o movimento antitransgénicos Verde Eufémia realiza uma ação de grande impacto mediático, a destruição de um campo plantado com milho geneticamente modificado da empresa Monsanto, em Silves (Ribeiro *et al.* 2019a).

Anos 2010

Na segunda década do século XXI, a legislação sobre avaliação de impactos ambientais é novamente modificada duas vezes, em 2013 (Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro) e em 2017 (Decreto-Lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro), de forma a transpor diretivas europeias. No diploma de 2013, a secção relativa à fase de consulta pública é substancialmente reduzida, desaparecendo a referência a audiências públicas e reduzindo-se os prazos da consulta para 20 e 15 dias no caso de licenciamento industrial. Por outro lado, são descritos em maior detalhe os elementos a incluir no anúncio de publicitação da consulta pública. Quatro anos depois, o prazo da consulta pública volta a ser ampliado para 30 dias e reforçam-se as obrigações de comunicação; no mesmo ano é tornada obrigatória a avaliação de impacto ambiental nas operações de prospeção, pesquisa e extração de hidrocarbonetos (Lei n.º 37/2017, de 2 de junho).

Uma crítica comum aos procedimentos de consulta pública da AIA que não foi resolvida com esta reforma é que esta fase inclui não só as partes interessadas da sociedade civil, mas também organismos públicos (como o Instituto de Conservação da Natureza e da Floresta ou a ANACOM), cujos pareceres acabam por ser mais influentes na decisão (Delicado *et al.* 2013). Antecipar a consulta a estas entidades poderia evitar que certos projetos inviáveis chegassem sequer a consulta pública e conferir maior relevância à participação das populações e das ONGA.

Em 2015 é lançado o portal Participa, gerido pela Agência Portuguesa do Ambiente, que agrega todos os processos em consulta pública para avaliação de impacto ambiental (Prata e Guerra 2023). Apesar de pretender democratizar o acesso à participação cívica («a maneira fácil de participar», segundo o *slogan* do portal), uma análise das estatísticas publicamente acessíveis do portal demonstra que a grande maioria dos utilizadores são homens com formação superior (Jørgens 2020). Por outro lado, tanto em Portugal como noutros contextos, observa-se um aumento do ativismo ambiental digital, incluindo a assinatura de petições, o envio de *emails* a decisores políticos, a participação em *webinars* e outros eventos *online*.

Vários estudos realizados nesta década mostram que os mecanismos formais de consulta pública deixam muito a desejar. É o caso

da análise de uma consulta pública sobre linhas de alta tensão realizada por Fernandes-Jesus, Seixas e Carvalho (2019) que verificam que os cidadãos se sentem excluídos pela falta de acesso, informação e conhecimento, que mesmo as raras sessões públicas são organizadas de forma a limitar a participação (com linguagem difícil, má gestão do tempo, desvalorização das intervenções de não especialistas). Bento e Brás (2019) examinam as sessões públicas organizadas no âmbito da consulta pública sobre as QSigA (questões significativas para a gestão da água) 2015-2021, constatando que são sobretudo instituições do Estado a participar nestas sessões, confirmando a limitação do acesso a outros públicos. Salientam também que a natureza consultiva e não vinculativa das sessões não é referida pela instituição organizadora. Em suma, consideram que a qualidade da participação, mais do que as oportunidades para a participação, deve ser examinada.

Em contrapartida, o projeto MARGov procurou promover um efetivo envolvimento das partes interessadas para debelar a oposição às restrições impostas na área de proteção do Parque Marinho Professor Luiz Saldanha (Araújo *et al.* 2021). Face à forte oposição da população suscitada pela criação de parques naturais nos anos 1970 e 1980 (Figueiredo 2008), uma equipa de académicos procurou desenvolver uma metodologia inovadora de longa duração (entre 2008 e 2018) para «promover a participação ativa dos atores implicados na sustentabilidade do PMPLS, conscientizando-os quanto à complexidade dos desafios de gestão na área preservada e oportunizando o diálogo para o aprendizado mútuo e para a aproximação dos pontos de vista e dos interesses sobre o parque» (Araújo *et al.* 2021, 428). Pescadores, mergulhadores e praticantes de desportos náuticos foram envolvidos na implementação de um modelo de governança colaborativa. O balanço que é feito do projeto, segundo a avaliação dos participantes, é muito positivo, ainda que a resposta das autoridades seja considerada demorada (Araújo *et al.* 2021, 428).

Também de iniciativa académica, o projeto ClimaADAPT.Local promoveu o desenvolvimento de 26 estratégias municipais de adaptação às alterações climáticas com base num processo participativo que envolveu as partes locais interessadas de vários sectores (Schmidt *et al.* 2018).

Em 2015 dá-se uma cisão na Quercus que leva à criação de uma nova ONGA, a Zero – Associação Sistema Terrestre Sustentável, que

rapidamente assume protagonismo no meio. Dois anos antes, surge a primeira cooperativa de energia renovável, a Coopérnico, que, depois de algumas oscilações ao longo da sua década de existência, tem atualmente perto de 6000 membros e um número ligeiramente superior de contratos de fornecimento de eletricidade, o que, no entanto, representa um peso ainda muito pequeno no mercado da energia em Portugal (Delicado *et al.* 2023).

No ano de 2015 também surge o Climáximo, uma plataforma de ativismo (nunca formalizada como ONGA) centrada no combate às alterações climáticas. Com uma base académica (muitos dos fundadores e membros são ou foram alunos do programa de doutoramento em Alterações Climáticas do ICS ULisboa), distingue-se de outros movimentos pelo recurso a ações de desobediência civil (corte de vias na cidade de Lisboa, pintura da fachada de edifícios associados a empresas poluidoras e de aviões a jato privados, invasão de centrais energéticas, vandalização de obras de arte), ainda que desenvolva outras ações mais convencionais, como a realização de encontros pela justiça climática ou a edição de publicações (por exemplo, os relatórios *Empregos para o Clima em Portugal*) (Kenfack 2019). O seu modelo de atuação é semelhante ao de outros movimentos pelo clima internacionais, quer a partir de organizações preexistentes (Greenpeace), quer de novas organizações (Extinction Rebellion, estabelecida em 2018).

Neste período, tem particular destaque a mobilização cívica contra a exploração de gás e petróleo. Petições, manifestações e outras ações de rua, a constituição de alianças entre diferentes atores (plataforma Algarve Livre de Petróleo, Marinha Grande Livre de Petróleo, Movimento do Centro contra a Exploração de Gás) e uma participação extraordinária na consulta pública promovida pela APA (milhares de pareceres escritos submetidos) constituíram momentos-chave numa luta que acabou por ser bem-sucedida, com a suspensão da concessão de licenças para a exploração de hidrocarbonetos (Gomes 2019; Pinto e Castro 2021).

Anos 2020

Nos últimos anos tem havido poucas mudanças legislativas em termos de participação em matéria ambiental. Existem atualmente 82 ONGA reconhecidas pelo Instituto do Ambiente (15 das quais de

âmbito nacional), mais 21 equiparadas, o que representa uma consolidação e concentração do campo.

Os movimentos sociais não dão sinal de abrandar, à medida que novas ameaças ambientais vão surgindo. Se num primeiro momento a transição energética parecia relativamente pacífica e reunindo bastante apoio social, os impactos crescentes das instalações de produção de energia (e de mineração de materiais necessários ao armazenamento de energia) sobre o ambiente, a paisagem e outros usos do solo ou da costa (agricultura, pesca, turismo) têm suscitado forte contestação por parte das populações e das ONGA. É o caso das centrais solares (Silva 2023; Brás *et al.* 2024), da mineração do lítio (Canelas e Carvalho 2023) e da instalação de parques eólicos *offshore* ao largo de boa parte da costa portuguesa.

Um quarto de século depois da assinatura do Protocolo de Quioto e quase uma década depois do Acordo de Paris (2015), os avanços em termos de mitigação das alterações climáticas são minúsculos, se não quase negativos. O ultrapassar de limiares de risco (1,5° de aquecimento médio face aos valores pré-industriais) está próximo e é já inevitável, com consequências previsivelmente catastróficas. Esta urgência extrema leva ao crescimento de novos movimentos, com ações de rua mais radicais e de grande visibilidade mediática. Para além do acima mencionado Climáximo, em Portugal tem destaque o Movimento Climático Estudantil (ativo a partir de 2019 [Prata e Guerra 2023]) e o Scientist Rebellion (ativo desde 2022), ambos com fortes ligações a movimentos congéneres internacionais (para um recenseamento dos movimentos climáticos, v. Carvalho *et al.* 2023).

Notas conclusivas

Ao longo das últimas cinco décadas, Portugal testemunhou uma mudança notável em termos de participação cidadã em questões ambientais, impulsionada tanto por iniciativas estatais e de instituições internacionais como por iniciativas dos próprios cidadãos. Desde os primórdios da década de 1970, quando os movimentos ambientalistas começaram a ganhar visibilidade, até aos anos 2020, cada década trouxe mudanças legislativas e sociais que moldaram o panorama ambiental do país.

Neste período, o Estado desempenhou um papel importante no estímulo à participação cívica, quer através da publicação de legislação de enquadramento, quer do suporte às ONGA, quer da criação de mecanismos de consulta ao público. No entanto, a criação e obrigatoriedade de espaços de consulta pública nem sempre correspondeu a uma efetiva participação e é incerto até que ponto as autoridades realmente incorporam os contributos dos cidadãos na decisão política, como alguns estudos têm uma e outra vez vindo a comprovar.

Do lado da sociedade civil, observa-se que, apesar de avanços em termos de uma maior institucionalização e reconhecimento, as ONGA operam muitas vezes num equilíbrio delicado entre reivindicação e dependência legal e financeira do Estado, enquanto enfrentam desafios significativos no enraizamento na sociedade, evidenciado pelo número significativamente baixo de membros ativos. Mas nisso as ONGA não estão sós, é por demais conhecida a baixa participação associativa dos portugueses.

Outra constante deste meio século é o surgimento de movimentos de protesto popular contra riscos ambientais e de saúde pública. Quando sente o seu entorno e bem-estar ameaçados, o povo de habituais «brandos costumes» mobiliza-se, rebela-se, age em conjunto para defender o seu território e os seus interesses. Nem sempre estes movimentos são bem-sucedidos a evitar a construção de infraestruturas ou a travar o funcionamento de instalações poluentes, mas mostram que a vontade de participação existe, ainda que muitas vezes se esfume assim que o problema específico deixa de existir. Por outro lado, alguns movimentos têm dado origem a ONGA (casos, por exemplo, da Associação de Defesa do Ambiente de Cacia e Esgueira, criada em resposta a problemas de poluição da água, ou da Associação Vamos Salvar o Jamor, que partiu de um grupo de cidadãos mobilizados contra a urbanização de uma zona junto ao rio Tejo, no Dafundo) e em bastantes protestos as ONGA e os movimentos populares têm-se articulado em ações conjuntas.

Por fim, o recente recrudescimento dos movimentos de protesto ambiental relacionados com a crise climática evidencia a urgência e importância destas iniciativas. Perante a gravidade da situação atual, marcada pelo uso insustentável de recursos, perda de biodiversidade e mudanças climáticas potencialmente catastróficas, esses movimentos só pecam por não terem conseguido, até agora, mobilizar camadas

mais alargadas da sociedade, indispensáveis para exercer uma efetiva pressão sobre o poder político e empresarial.

Bibliografia

- Alho, José Manuel. 2023. «Da educação aos movimentos ambientalistas». In *50 Anos de Políticas Ambientais em Portugal: da Conferência de Estocolmo à Atualidade*, ed. Luísa Schmidt. Porto: Edições Afrontamento.
- Araújo, Carolina Lopes, Janaína Siqueira Silva, Lia Teles Vasconcelos, Eliane Almeida do Carmo, e Matheus Batista da Silva. 2021. «Projeto MARGov na perspetiva de seus *stakeholders*: avaliação da co-construção de um modelo de governança colaborativa para a gestão de área protegida de preservação permanente na Área Metropolitana de Lisboa (Portugal)». *Revista Pesquisa Qualitativa*, 9, n.º 21: 424-444, <https://doi.org/10.33361/RPQ.2021.v.9.n.21.456>.
- Araujo, Eliane Rocha, Francisco Fernandes, Lays Silva, e Rita Brás. 2019. «Mineração». In *Portugal: Ambiente em Movimento*, eds. Francisco Fernandes e Lúcia Fernandes, 263-324. Évora e Rio de Janeiro: Grupo de Estudos sobre Conflitos Ambientais.
- Arnstein, Sherry R. 1969. «A ladder of citizen participation». *Journal of the American Planning*, 35, n.º 4: 216-224.
- Barca, Stefania Barca, e Ana Delicado. 2016. «Anti-nuclear mobilisation and environmentalism in Europe: a view from Portugal (1976-1986)». *Environment and History*, 22, n.º 4: 497-520.
- Bento, Sofia, e Oriana Brás. 2019. «Participação na gestão da água em Portugal: reflexões sobre o espaço, o tempo e as formas de participação». *Revista Recursos Hídricos*, 40, n.º 1: 53-62.
- Brás, Oriana Rainho, Vera Ferreira, e António Carvalho. 2024. «People of the sun: local resistance and solar energy (in)justice in southern Portugal». *Energy Research & Social Science*, 113, 103529.
- Canelas, Joana, e António Carvalho. 2023. «The dark side of the energy transition: extractivist violence, energy (in)justice and lithium mining in Portugal». *Energy Research & Social Science*, 100: 103096.
- Carvalho, Anabela, Luísa Schmidt, Filipe Duarte Santos, e Ana Delicado. 2014. «Climate change research and policy in Portugal». *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5: 199-217.
- Carvalho, Anabela, Maria Fernandes-Jesus, Carla Malafaia, e Mehmet Ali Üzelgün. 2023. «Movimento climático em Portugal: um retrato em várias dimensões». In *Capacitação para a Ação Climática: do Campus à Comunidade, Livro de Atas. 5.ª Conferência Campus Sustentável*, coords. Ana Ferraz, António Curado, Joana Nogueira, João Abrantes, Leonel Nunes, Mafalda Laranjo e Mário Tomé, 3-4. Viana do Castelo: Instituto Politécnico de Viana do Castelo, <https://prometheus.ipvvc.pt/conferences/ccs2023/livro-de-resumos/>.

- Costa, Francisco da Silva, Miguel Cardina, e António Vieira. 2014. «Inundações na região de Lisboa (1967): um olhar sobre o impacto político e social». VIII SLAGF Simposio Latinoamericano de Geografia Física, IV SIAGF Simposio Iberoamericano de Geografia Física, Santiago (Chile), December 3-5, 2014, <https://hdl.n.º.hanDL.n.ºe.net/1822/34268>.
- Del Valle, Carolina, Maria José Prados, Ana Delicado, e Ramón García. 2019. «La participación pública en los procesos de implantación de las energías renovables en España y Portugal. Crisis y espacios de oportunidad». In *XXVI Congreso de la Asociación Española de Geografía. Libro de Actas*, 1339-1353. Valência: Asociación de Geografía Española y Universitat de Valencia.
- Delicado, Ana, Luís Silva, Luís Junqueira, Ana Horta, Susana Fonseca, e Mónica Truninger. 2013. «Ambiente, paisagem, património e economia: os conflitos em torno de parques eólicos em Portugal». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 100: 11-36.
- Delicado, Ana, coord. 2015. *Terras de Sol e de Vento: Dinâmicas Sociotécnicas e Aceitação Social das Energias Renováveis em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Delicado, Ana, Marta Pallarès-Blanch, Ramón García-Marín, Carolina del Valle, e María-José Prados. 2023. «David against Goliath? Challenges and opportunities for energy cooperatives in Southern Europe». *Energy Research & Social Science*, 103: 103220.
- Fernandes-Jesus, Maria, Eunice Castro Seixas, e Anabela Carvalho. 2019. «Beyond the hindrances: experiences of public consultations and the possibility of ethics and relevance in participation». *Comunicação e Sociedade*, 36: 57-80.
- Ferreira, José Gomes. 2012. «Façam o milagre! Poluição, *media* e protesto ambiental na bacia do Lis». In *Atas do VII Congresso Português de Sociologia*. Porto: Universidade do Porto, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.
- Figueiredo, Elisabete. 2008. «Imagine there's no rural: the transformation of rural spaces into places of nature conservation in Portugal». *European Urban and Regional Studies*, 15, n.º 2: 159-171.
- Figueiredo, Elisabete, Teresa Fidélis, e Artur da Rosa Pires. 2001. «Grassroots environmental action in Portugal (1974–1994)». In *Environmental Politics in Southern Europe: Actors, Institutions and Discourses in a Europeanizing Society*, eds. Klaus Eder e Maria Kousis, 197-221. Dordrecht: Springer.
- Gomes, Raquel Coelho. 2019. «Análise do movimento contra a exploração de gás e petróleo em Portugal: dinâmicas, estratégias e perfis dos participantes». Tese de mestrado, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.
- Gonçalves, Maria Eduarda. 2001. *O Caso de Foz Coa: Um Laboratório de Análise Sócio-Política*. Lisboa: Edições 70.
- Gonçalves, Maria Eduarda. 2002. «Implementation of EIA directives in Portugal: how changes in civic culture are challenging political and administrative practice». *Environmental Impact Assessment Review*, 22, n.º 3: 249-269.
- Gonçalves, Maria Eduarda, Ana Delicado, Cristiana Bastos, Hélder Raposo, e Mafalda Domingues. 2007. *Os Portugueses e os Novos Riscos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

- João Guerra, Luísa Schmidt, e Luiz Brito Gonçalves. 2019. «From local Agenda 21 to a localized Agenda 2030 – The Portuguese and Brazilian cases in perspective». *Community Development: Journal of Community Development Society*, 50, n.º 3: 352-367.
- Jørgens, Helge. 2020. «A participação cidadã na governação local: cinco teses». In *Descentralização e Reorganização do Estado*, eds. Helena Carreira e Alexandre Calado, 63-72. Lisboa: Mundos Sociais.
- Kenfack, Chrislain Eric. 2019. «Just transition at the intersection of labour and climate justice movements: lessons from the Portuguese climate jobs campaign». *Global Labour Journal*, 10, n.º 3.
- Lobo, Gonçalo, Nuno Videira, Paula Antunes, e Rui Ferreira dos Santos. 2002. «The Alqueva project: a review of the evaluation process». In *Actas del III Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión del Agua*, 76-79. Sevilha.
- Matias, Marisa. 2014. «‘Don’t treat us like dirt’: the fight against the co-incineration of dangerous industrial waste in the outskirts of Coimbra». In *Reinventing Democracy*, eds. João Arriscado Nunes e B. de Sousa Santos, 132-158. Londres: Routledge.
- Nave, Joaquim Gil. 2001. «Non-governmental groups and the state: environmental politics in Portugal». In *Environmental Politics in Southern Europe: Actors, Institutions and Discourses in a Europeanizing Society*, eds. Klaus Eder e Maria Kousis, 343-364. Dordrecht: Springer.
- Pinto, Bruno, e Paula Castro. 2021. «Contesting political decisions involving environmental issues: a case study in Portugal based on the press about offshore oil and gas drilling». *Frontiers in Marine Science*, 8: 684753.
- Prata, Leonor, e João Guerra. 2023. «Educação e cidadania ambiental». In *50 Anos de Políticas Ambientais em Portugal: da Conferência de Estocolmo à Atualidade*, ed. Luísa Schmidt. Porto: Edições Afrontamento.
- Ribeiro, Inês, José Gomes Ferreira, Lays Silva, Oriana Rainho Brás, e Rita Brás. 2019a. «Agricultura». In *Portugal: Ambiente em Movimento*, eds. Francisco Fernandes e Lúcia Fernandes, 13-76. Évora e Rio de Janeiro: Grupo de Estudos sobre Conflitos Ambientais.
- Ribeiro, Inês, Lays Silva, Lúcia Fernandes, Sofia Bento, e Teresa Meira. 2019b. «Resíduos». In *Portugal: Ambiente em Movimento*, editado por Francisco Fernandes e Lúcia Fernandes, 325-400. Évora e Rio de Janeiro: Grupo de Estudos sobre Conflitos Ambientais.
- Rodrigues, Eugénia. 1995. «Os novos movimentos sociais e o associativismo ambientalista em Portugal». *Oficina do CES*, 60: 1-33.
- Schmidt, Luísa. 2003. *Ambiente no Ecrã – Emissões e Demissões no Serviço Público Televisivo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, Luísa. 2008. «Ambiente e políticas ambientais: escalas e desajustes». In *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*, eds. Manuel Vilaverde Cabral, Karin Wall, Sofia Aboim, e Filipe Carreira da Silva, 285-314. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, Luísa, José Gomes Ferreira, Carla Gomes, e Ana Delicado. 2014a. «Portuguese Republic». In *General World Environmental Chronology*, 614-617.

- Schmidt, Luísa, Carla Gomes, Susana Guerreiro, e Tim O’Riordan. 2014b. «Are we all on the same boat? The challenge of adaptation facing Portuguese coastal communities: risk perception, trust-building and genuine participation». *Land Use Policy*, 38: 355-365.
- Schmidt, Luísa, Adriana Ferreira Alves, Susana Valente, João Morais Mourato. 2018. «Outlining community perceptions of climate change in local adaptation strategies development: the case of ClimAdaPT.Local». In *Theory and Practice of Climate Adaptation. Climate Change Management*, eds. Fátima Alves, Walter Leal Filho e Ulisses Azeiteiro, 219-233. Springer.
- Silva, Luís. 2023. «As discórdias em torno das centrais fotovoltaicas em Portugal». *Análise Social*, 58, n.º 247: 270-293.
- Stockemer, Daniel. 2014. «What drives unconventional political participation? A two level study». *The Social Science Journal*, 51, n.º 2: 201-211.
- Subtil, Filipa, e José Luís Garcia. 2000. «Conflito social e ambiente. A Ponte Vasco da Gama». *Análise Social*, XXXIV, 51, n.º 152: 711-750.
- Tocqueville, Alexis de. 1972 [1835]. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Seghers.
- Wateau, Fabienne. 2008. «Barragem e participação pública em Alqueva. Um exemplo português de concertação?» In *Auga e Sustentabilidade. Enfoques para Uma Nova Política de Augas*, eds. T. S. Cuesta e X. X. Neira, 11-15. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, halshs-00510022.

8

Cidadania e participação nos últimos 50 anos em Portugal: a consolidação democrática entre as urnas e a rua

Roberto Falanga
José Duarte Ribeiro
João Moniz



Imagem 8.1 – «Casas SAAL são de pedra e cal»

Fonte: Espólio Alexandre Alves Costa, Arquivo Distrital do Porto.

Introdução

A Constituição da República Portuguesa de 1976 refere-se explicitamente aos princípios da democracia representativa, através da garantia de eleições periódicas, do pluralismo partidário e da separação de poderes. A Constituição refere ainda os princípios da democracia semidirecta, através de, entre outros, a promoção de referendos, iniciativas legislativas de cidadãos e petições, bem como da democracia participativa, que se consubstancia com a participação mais interventiva de cidadãos e cidadãs para a consolidação do sistema democrático. No que concerne à democracia participativa, a referência à participação ativa de cidadãos e cidadãs na esfera pública encontra-se em vários artigos da Constituição, em particular no artigo 2.º, que consagra a mesma como um dos pilares do regime democrático, permanecendo assim ao longo das várias revisões constitucionais. Esta referência à democracia participativa tem vindo a ser reforçada no âmbito legislativo ao longo das últimas décadas com vista à aproximação das decisões aos cidadãos e cidadãs, e vice-versa, através do processo de descentralização, bem como da autonomia das autarquias no envolvimento das comunidades locais.

Participar através dos mecanismos previstos pela democracia representativa, semidirecta e participativa remete para um conjunto de questões complexas que servem de base a este capítulo. Pretendemos, assim, discutir a participação enquanto conceito polissémico que está intimamente ligado ao exercício da cidadania. Paralelamente à cidadania enquanto conjunto de direitos, o exercício da cidadania ativa-se e assume-se em formas distintas, desde o voto eleitoral (democracia representativa) até à assinatura de petições (democracia

semidirecta), passando por práticas híbridas de encontro entre cidadania e instituições que têm como foco os processos de formulação e implementação de decisões em matérias públicas (democracia participativa). É a este último conjunto de práticas que se refere a democracia participativa invocada na Constituição e sobre a qual este capítulo pretende debruçar-se. Neste sentido, vamos responder, a partir da perspectiva da democracia participativa, à questão das diversas formas através das quais os portugueses constroem, ou «fazem parte», como veremos mais à frente, da sua democracia.

Com este propósito, após uma breve reflexão sobre os conceitos de cidadania e de participação, o capítulo irá destacar a função desses espaços de participação, que definimos como «híbridos», proporcionando alguns exemplos. Convém realçar que este âmbito de estudos carece ainda, na sua maioria, de uma recolha sistemática de informação e dados.¹ Portanto, os exemplos que se seguem pretendem oferecer um contributo para a reflexão presente e para futuras investigações sobre este tema. Iremos olhar, em particular, para exemplos que organizámos em três eixos: o primeiro diz respeito à interlocução entre sociedade civil organizada e instituições, exemplificada pelo Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) de finais dos anos 1970 e pelos vários movimentos que têm procurado dialogar com os representantes eleitos. O segundo eixo concerne à partilha de poder decisório entre instituições e cidadãos, numa base individual, através de processos inovadores sem enquadramento normativo, tais como os orçamentos participativos (OP) e as iniciativas de deliberação pública chamadas «minipúblicos». Finalmente, iremos referir como terceiro eixo alguns exemplos onde, quer a sociedade civil organizada, quer cidadãos e cidadãs numa base individual, se envolvem na gestão territorial e na regeneração urbana através de uma variedade de enquadramentos normativos.

Nos últimos 50 anos de democracia em Portugal, temos vindo a assistir a mudanças significativas na forma como cidadãos e cidadãs se relacionam com a democracia e, portanto, em diversas expressões da cidadania. Esta evolução necessita de um olhar simultaneamente

¹ No entanto, é relevante mencionar os esforços feitos nos últimos anos para colmatar estas limitações por parte de organizações que operam neste âmbito, como é o caso da Rede de Autarquias Participativas. Para mais informações, <https://www.oficina.org.pt/rap.html>.

abrangente e analítico. Por isso, consideramos importante reconhecer, celebrar e construtivamente criticar os exemplos de participação que têm produzido um elo mais sólido entre cidadãos e cidadãs e instituições democráticas em Portugal. Ademais, acreditamos que estes exemplos de interlocução, partilha de decisão e envolvimento na gestão territorial representam um campo de inovação democrática no país que pode e deve ser investigado mais a fundo no futuro.

Cidadania e participação: um enquadramento conceptual

O conceito de participação é referido e usado por muitos políticos, investigadores e representantes da sociedade civil nos mais diversos âmbitos de atuação. No entanto, na opinião pública persiste uma ideia de participação por vezes demasiado circunscrita às lógicas do funcionamento da democracia representativa e aos seus momentos eleitorais, que deixa de lado outras formas de participação. Contrariamente a esta ideia limitada de participação, é importante ressaltar o entendimento alargado de democracia como permeável ao envolvimento ativo de cidadãos e cidadãs, e como tal diretamente ligado à própria capacidade de a democracia cumprir os seus ideais centrais (Fung e Wright 2001). Se, por um lado, isto advém do facto de o entendimento da participação política evoluir para além da arena da competição interpartidária (Verba, Schlozman e Lehman 1995); por outro, a própria participação cidadã desenvolve-se no sentido de modelos de cidadania que promovem o envolvimento na esfera pública e que são essenciais à própria saúde da democracia (Putnam 2000). Há, assim, a necessidade de olhar para um repertório cada vez mais alargado e diversificado de atividades políticas nos nossos regimes democráticos (Dalton 2008).

O conceito de participação é certamente polissémico. A sua etimologia latina remete para a conjugação de *pars* (parte) e *càpere* (tomar) e contém, de facto, duas dimensões que remetem para a sua epistemologia: o «ser parte» e o «fazer parte». Por um lado, o «ser parte» fala da nossa pertença a uma determinada comunidade e/ou condição sociopolítica. Ser parte e deter direitos de cidadania, no entanto, não implicam necessariamente «fazer parte» e exercer essa cidadania

através dos canais disponíveis para a participação. Esta distinção entre ser parte e fazer parte encontra respaldo numa vasta literatura científica que destaca a contribuição individual para a ação coletiva, no primeiro caso, e a agregação e interdependência com ênfase no «que une», no segundo caso (Pellizzoni 2005). Assim, ser parte implica a participação individual através, por exemplo, do voto eleitoral. Fazer parte, por seu turno, implica ação coletiva.

Sobre este pano de fundo, a distinção entre participação convencional e não convencional ajuda a afinar a nossa reflexão (Barnes e Kaase 1979; Dalton 2008; Teocharis e van Deth 2018). A participação convencional, em geral, dirige-se e articula-se com as instituições da democracia representativa e as elites governantes. Exemplos dessa participação são, para além do direito de voto, a militância partidária ou o contacto direto com políticos eleitos, seja a nível nacional ou local. Por sua vez, a participação não convencional pode assumir um carácter desafiante perante as instituições representativas (Inglehart e Catterberg 2002), embora muitas vezes não as coloque em causa. São exemplos disto as manifestações e desfiles de rua, outros tipos de iniciativas espontâneas, auto-organizadas e sem pré-aviso, bem como as petições ou os boicotes (Dalton 2008). Convém esclarecer que tanto a modalidade convencional como a não convencional são reconhecidas como formas legítimas de exercer a cidadania.

Deduzimos, a partir deste enquadramento, que o ser parte e o fazer parte da democracia podem, assim, distinguir-se com base no contributo individual e/ou organizado de cidadãos e cidadãs, mas podem ainda ser diferenciados com base na sua expressão convencional e não convencional dentro ou fora das instituições democráticas. Pode igualmente haver formas de participação convencional veiculadas através de canais individuais e coletivos no contexto ou em conjunto com as instituições, bem como formas de participação não convencional que assentam na ativação de indivíduos ou grupos fora das instituições. É perante esta formulação que pretendemos complexificar o entendimento da relação entre exercício de cidadania em espaços híbridos que acoplam a participação convencional e não convencional. Para este efeito, apresentamos primeiro uma reflexão sobre as tendências emergentes em Portugal nos últimos 50 anos.

Tendências da participação convencional e não convencional em Portugal: um retrato longitudinal

José Medeiros Ferreira, numa celebre intervenção no III Congresso da Oposição Democrática de 1973, consagrou os três D que a Revolução de Abril visaria implementar com o seu cumprimento: democratizar, desenvolver e descolonizar.² Conforme ficou demonstrado no inquérito *As Atitudes dos Portugueses em Relação aos 40 Anos do 25 de Abril*, realizado a pedido da Fundação Calouste Gulbenkian (Lobo 2014) há uma década, e ainda no rescaldo da intervenção da *troika*, a larga maioria considerava cumprida a «descolonização» (68%), enquanto uma minoria expressiva concordava que a «democratização» (45%) ou o «desenvolvimento» (41%) estariam apenas parcialmente cumpridos. Focando o esforço de democratização e atendendo ao entendimento de participação defendido neste capítulo, retira-se um dado que suscita interrogações. Como é que se pensou democratizar o país e por que é que essa democratização parecia só parcialmente cumprida após 40 anos (na altura da citada inquirição de 2014)? Esta questão adquire ainda mais peso se considerarmos que a maioria dos portugueses (55%) julgava ser a «democratização» o principal objetivo do 25 de Abril.

Atitudes perante a democracia e a participação

Com a Revolução de Abril, Portugal passou por um processo revolucionário entre 1974 e 1976, seguido pela consolidação do seu regime democrático com a aprovação da Constituição a 10 de abril de 1976, já inserido na chamada terceira vaga de democratização na Europa (Huntington 1991). A natureza processual e evolutiva da democracia em Portugal tem vindo a ser estudada com referência a baterias de indicadores internacionais (Diamond e Morlino 2005; Lobo, Sanches

² Aconselha-se a visão da breve entrevista a José Medeiros Ferreira à RTP: <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/o-congresso-de-aveiro-de-1973/>.

e Serra-Silva 2018), como o *worldwide governance indicators* do Banco Mundial,³ o *varieties of democracy* da Universidade de Gotemburgo⁴ ou o *democracy index* da revista *The Economist*.⁵ Destaca-se como no país, após anos de crescente mobilização social e envolvimento na vida pública em finais da década de 1970 (Fishman 2011), as décadas de 1980 e 1990 foram caracterizadas por um crescente descontentamento com a elite política, considerada amiúde corrupta e desonesta pela sociedade (Caldas 2012; de Sousa, Magalhães e Amaral 2014). As perspetivas negativas sobre a confiança dos cidadãos e das cidadãs nas instituições e nos representantes políticos foram acompanhadas por taxas cada vez mais elevadas de abstenção nos ciclos eleitorais, levando Portugal a ser um dos países da Europa ocidental com os níveis de insatisfação com o funcionamento do regime democrático mais elevados (Torcal e Magalhães 2009).

Os resultados de um estudo organizado por Costa Pinto e colegas em inícios da segunda década do século XXI sobre a qualidade da democracia revelaram, entre outras coisas, que os cidadãos e as cidadãs consideram que a maioria dos decisores políticos é pouco responsabilizada pelas políticas que implementa, que as pessoas têm perceções muito negativas sobre a equidade e a eficácia do sistema judicial e que os políticos raramente têm em conta as opiniões dos cidadãos e das cidadãs (Pinto *et al.* 2012). A desconfiança na classe política e no governo constitui, aliás, o maior problema da democracia portuguesa, seguido da perceção de falta de eficácia da governação, da corrupção e das desigualdades sociais (Pinto, de Sousa e Magalhães 2013).

É ainda oportuno referir que, num inquérito a peritos de várias áreas disciplinares das ciências sociais realizado e publicado em 2018, estes também confirmam criticidades no país, destacando problemas na qualidade da participação política, a qual assenta em níveis substancialmente abaixo do ideal (Lobo, Sanches e Serra-Silva 2018). Os peritos realçam ainda que o grau de independência da sociedade civil em relação ao poder político, o envolvimento das pessoas nas associações, a participação das mulheres, o acesso de diferentes grupos sociais ao poder político ou a relação dos cidadãos e das cidadãs com os políticos são dimensões problemáticas (Lobo, Sanches e Serra-Silva 2018).

³ Ver <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>.

⁴ Ver <https://www.v-dem.net/>.

⁵ Ver <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>.

Ainda assim, o estudo mais recente sobre a perceção que os portugueses têm do 25 de Abril e da democracia no país mostra que 57% das e dos inquiridos se declaram satisfeitos com o funcionamento da democracia (Magalhães *et al.* 2024). O estudo *Os Portugueses e o 25 de Abril* revela ainda que a larga maioria dos inquiridos considera que Portugal é hoje uma democracia (94%), sendo que, no entanto, apenas 8% destes acreditam que o país é uma democracia plena. É de salientar que, quando comparado com as edições anteriores do mesmo estudo (em 2004 e 2014), se observa uma diminuição ligeira da percentagem de pessoas que consideram que Portugal é uma democracia com muitos defeitos, sendo que o número de inquiridos que olham para o país como sendo uma democracia, apesar de ter pequenos defeitos, aumentou em relação às edições anteriores do estudo (Magalhães *et al.* 2024). Ainda assim, à pergunta se seria melhor ter um líder forte que não se preocupasse com o parlamento ou com as eleições apenas 34% dos inquiridos responderam que concordam, sendo que 17% não concordam nem discordam e 5% não sabem.

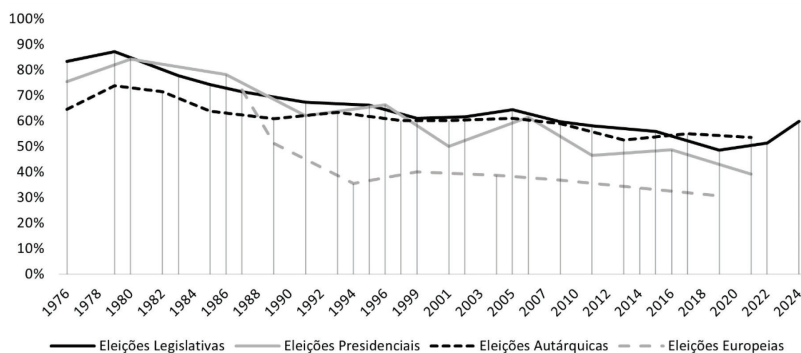
Perante o cenário descrito acima, sugerimos uma interrogação que servirá de mote ao que se segue neste capítulo: como é que os portugueses «fazem parte» da sua democracia?

Ser parte e fazer parte através da participação convencional e não convencional

O direito à cidadania, seja ele para os indivíduos ou para a coletividade, não se consubstancia necessariamente no mero exercício do voto eleitoral. Este dado é particularmente relevante quando olhamos para a participação eleitoral em Portugal desde a conquista da democracia e da Constituição de 1976.

A figura 8.1 mostra que a tendência geral da participação eleitoral é de diminuição progressiva – uma tendência que também se verifica noutras democracias mais consolidadas (Blais e Rubenson 2013). Desde a afluência recorde às urnas em 1976, movida pelo entusiasmo popular com a democracia, que a participação eleitoral tem vindo a traçar um caminho de declínio de forma transversal nos diferentes atos eleitorais. É de notar, no entanto, que esta participação é geralmente mais elevada em eleições vistas pelos eleitores como tendo

Figura 8.1 – Participação eleitoral em Portugal desde 1976 a 2024



Fonte: Ministério da Administração Interna.

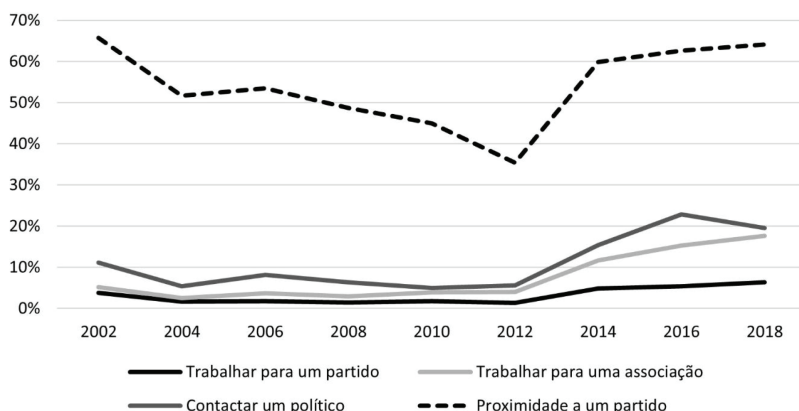
uma maior influência nas suas vidas quotidianas, nomeadamente as eleições legislativas e autárquicas. De modo inverso, as eleições europeias são, de longe, as que menos mobilizam. Não obstante, é possível verificar que a tendência de absentismo eleitoral se inverteu entre 2022 e 2024, possivelmente motivada pela chegada de novos atores partidários à direita (Cancela e Magalhães 2024).

Que fatores explicam este progressivo afastamento da prática da cidadania através do voto? Segundo a literatura, a não participação eleitoral em Portugal pode ser motivada por fatores contextuais, institucionais e individuais (Cancela e Geys 2016). Nos fatores contextuais, as diferenças entre territórios mais urbanos ou mais rurais parecem ter algum peso na explicação da participação eleitoral (Samagaio 2015), bem como o desenvolvimento económico dos territórios (Martins e Veiga 2013). Do ponto de vista institucional, alguns estudos apontam para o papel das assimetrias na magnitude dos círculos eleitorais como fator preponderante que influencia a participação eleitoral em Portugal (Lago e Lobo 2014). Finalmente, no que toca aos fatores individuais, a literatura tem apontado a idade como uma variável importante, tendo em consideração que as e os jovens demonstram menor propensão para votar (Cancela e Vicente 2019). A condição socioeconómica também é apontada como fator relevante, sendo que os cidadãos e as cidadãs com condições mais desfavoráveis tendem a participar menos (Cancela e Magalhães 2020). Já o fator do género

não parece tão relevante no que diz respeito à propensão para o voto (Córdova e Rangel 2017), apesar de Cancela e Magalhães apontarem, com dados das eleições legislativas de 2011 e 2019, que esta dimensão poderá estar a ganhar relevo em Portugal através de uma tendência decrescente da participação eleitoral feminina.

No entanto, os dados disponíveis sobre a relação entre as e os cidadãos e os partidos políticos ou associações da sociedade civil mostram uma trajetória de sentido contrário às tendências observadas na participação eleitoral. As nove rondas do *European Social Survey* (ESS) apontam para níveis razoavelmente altos de proximidade com partidos políticos e de contactos diretos com políticos, como é possível verificar na figura 8.2. Não obstante, quando inquiridos sobre se desempenharam atividades para um partido ou associação, os cidadãos e cidadãs tendem a responder que não. O progressivo aumento do número de pessoas que dizem ter colaborado com uma organização da sociedade civil representa, portanto, uma tendência que não pode ser interpretada, por enquanto, como uma transformação de paradigma. Se se mantiver esta tendência, no entanto, podemos esperar alterações nos padrões de comportamento e na forma como os portugueses se relacionam com a cidadania e a sociedade civil.

Figura 8.2 – Participação política convencional em Portugal entre 2002 e 2018



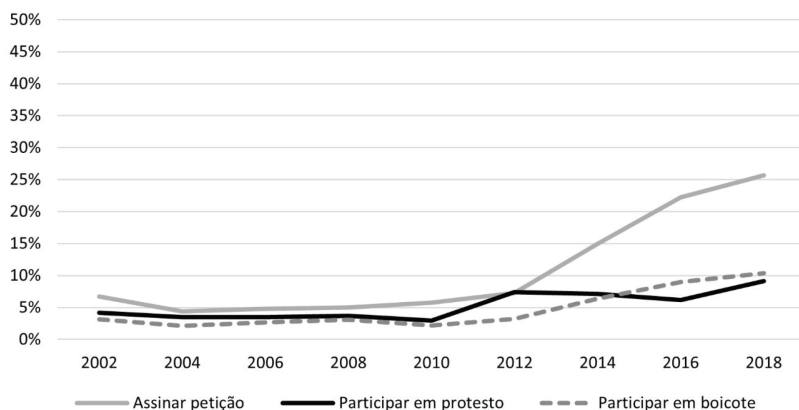
Fonte: *European Social Survey*.

No que concerne à participação não convencional, medida como participação em ações de protesto, subscrição de petições e participação em boicotes a certos produtos por motivação política, os padrões que emergem seguem uma tendência similar (figura 8.3). Se, por um lado, a percentagem de cidadãos e cidadãs que referem tomar parte neste tipo de atividades é razoavelmente baixa ao longo de todo o período para o qual existem dados (ESS 2002-2018), por outro, assistimos a um progressivo aumento de participação política não convencional. Este aumento é sobretudo visível a partir de 2012, catalisado pela reação política e social às medidas de austeridade do período da *troika* (2011-2014). De facto, foi durante este período que nasceram movimentos antiausteridade, como Geração à rasca e Que se lixe a troika, que iniciaram uma nova vaga de protesto em Portugal (Caldas 2012; Baumgarten 2013). Atendendo aos dados disponíveis, esta mudança de atitudes face à participação política menos institucional, iniciada entre 2010 e 2012, parece ter deixado marcas duradouras na população portuguesa.

As greves climáticas estudantis organizadas a partir de 2019, bem como as mobilizações contra a instalação de parques solares ou as manifestações contra as minas de lítio e de outras terras raras no interior do país, são exemplos ilustrativos que demonstram esta mudança no exercício da cidadania. Estes ativismos mostram não só a expansão do leque de assuntos que mobilizam os cidadãos e as cidadãs, como também alguma inovação nas formas de organizar o protesto. No entanto, é relevante sublinhar que em Portugal se continua a demonstrar menos adesão a estas modalidades de participação, por comparação com os demais países europeus (*European Social Survey* e *European Research Infrastructure* 2023).⁶

⁶ Para uma visão mais aprofundada sobre este âmbito, aconselha-se a leitura do capítulo 7 deste livro, da autoria de Ana Delicado e Jussara Rowland.

Figura 8.3 – Participação política não convencional em Portugal entre 2002 e 2018



Fonte: *European Social Survey*.

Entre as urnas e a rua: espaços híbridos de participação

Analisemos agora outra vertente do «fazer parte» da democracia em Portugal enquanto exercício de cidadania. Havendo múltiplas formas de participação, que podemos categorizar como convencionais e não convencionais e que se exprimem através de ações e iniciativas de natureza individual ou organizada, existem práticas que não dizem respeito apenas à democracia representativa e semidirecta. Referimo-nos, em particular, a práticas que estão para lá da dicotomia entre participação convencional e não convencional e que são geralmente reconhecidas, no âmbito da democracia participativa, como processos que incidem na formulação e na implementação de políticas públicas. O surgimento desses espaços híbridos é do maior interesse não apenas porque estão consagrados na Constituição de 1976, mas também porque é através do exercício da cidadania nesses espaços que podemos aprender mais sobre a forma como as portuguesas e os portugueses fazem parte da sua democracia.

Apesar da escassa sistematização e, em alguns casos, da pouca documentação sobre estes processos de participação no país, podemos

arriscar dizer que esses são mais frequentemente promovidos pelo poder público com o objetivo de criar canais e registros complementares à participação política convencional e não convencional (Smith 2009; Warren 2009). Estes espaços híbridos podem ser definidos como instituições ou processos que empregam meios deliberativos e/ou participativos para aumentar e diversificar o papel desempenhado pelos cidadãos e pelas cidadãs no ciclo de políticas públicas (Smith 2009; Elstub e Escobar 2019; Pogrebinschi 2023). Ao contrário da participação eleitoral, em que a intervenção dos cidadãos e das cidadãs passa pela agregação de preferências através do voto, e de forma diferente das manifestações espontâneas de cidadãos auto-organizadas, que visam influenciar a opinião pública e/ou a tomada de decisão, estes espaços híbridos proporcionam aos participantes formas mais intensas de participação, como a deliberação e/ou a negociação, em que estes se tornam coprodutores de políticas públicas.

O caráter de hibridização consiste na combinação da dimensão institucional com a componente cívica da participação de cidadãos e cidadãs sobre matérias públicas. Esta nossa reflexão pretende contribuir, alavancando as aprendizagens retiradas até agora sobre algumas práticas participativas em Portugal, para o debate sobre espaços de participação por convite e espontâneos (Cornwall 2004). Os primeiros são processos participativos desenhados de cima para baixo com o objetivo de produzir e/ou calibrar políticas públicas dentro das lógicas da burocracia da máquina da administração pública (Warren 2009). Já os segundos são pensados de baixo para cima com o propósito de reimaginar e transformar processos já existentes para os tornar mais responsivos às demandas dos cidadãos e cidadãs e dos movimentos sociais (Bua e Bussu 2021). Nesta mesma linha, MirafTAB (2020) reflete sobre diferentes práticas de cidadania que se desenrolam entre a dimensão formal e a informal. Assim, a autora reconhece uma qualidade de «intersticialidade», que se aproxima da hibridização supramencionada, na medida em que explica como a ação coletiva de grupos marginalizados pode ser essencial para construir novos espaços de diálogo com os representantes políticos e encontrar, por vezes, canais formais de participação. No nosso entender, estes tipos de encontro podem acontecer também de cima para baixo, através de iniciativas regulamentadas ou promovidas por forças políticas que se articulam com formas de auto-organização social.

É ainda importante realçar que a democracia participativa não começou a ser praticada só após a Revolução de Abril. Verifica-se mesmo a existência de algumas destas práticas ainda antes. Conforme testemunhos recolhidos por um conjunto de antropólogos (Dias 1981 [1948] e 1984 [1953]; Cabral 1989), em algumas comunidades rurais (especialmente nas regiões do Minho e de Trás-os-Montes), onde a organização social era marcada pela coexistência de propriedade privada e coletiva, existia uma «espécie de democracia representativa» (Dias 1955, 6), assim como práticas de deliberação (Ribeiro 2021).⁷ A gestão das áreas florestais comunitárias, ou baldios, tem uma história centenária que, apesar do reconhecido interesse para a gestão do risco de incêndios e a valorização dos ecossistemas (Skulska *et al.* 2023), carece também de sistematização.⁸ Nos próximos parágrafos optámos por focar os comentários em alguns exemplos, organizados em três eixos, que podem abrir pistas de reflexão e de investigação futura.

Exemplos de interlocução entre sociedade civil organizada e instituições

O SAAL apresentou-se como um programa de apoio à construção de habitação lançado por iniciativa legislativa da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo do II Governo Provisório após

⁷ O conhecido estudo de Jorge Dias de 1953 em Rio de Onor não só foi um dos primeiros passos para alcançar o «conhecimento científico da cultura nacional» (Sobral 2007, 493), como revelou que até finais do século xx foi mantida uma câmara consultiva e legislativa organizada pela comunidade. Todos os residentes (designados como vizinhos) que possuíam gado nos prados comuns (coutos) faziam parte do Al conseio (o Conselho). O Conselho tinha duas instituições: dois *mordomos*, eleitos anualmente, sendo que a todos os vizinhos caberia este papel de convocar reuniões e executar o deliberado, e os *homens de rodra*, que eram o elo de ligação entre a comunidade e o exterior (Ruivo e Marques 1982). Coelho (2019) indica que o termo latino *consillium*, que designava as assembleias de homens que decidiam sobre os seus problemas comuns, era usado em Rio de Onor.

⁸ «A organização do povo de Vilarinho da Furna aproxima-se daquilo a que hoje chamamos uma democracia representativa, se bem que implicitamente conserve um certo carácter divino, ou transcendente, porque o poder de que estão investidos os indivíduos eleitos pelo povo vem-lhes da tradição, da força mítica dos antepassados, dos *antigos*, que, segundo eles, em tempos muito remotos, criaram aquela organização» (Dias 1981 [1948], 86).

a Revolução de Abril, ainda em 1974. O programa tinha, nas palavras do Nuno Portas (1986), um caráter politicamente controverso e uma natureza experimental, porque precisava de responder de forma estruturada – e ao mesmo tempo dar continuidade – a uma reflexão crítica e necessariamente consequente sobre o estado da habitação em Portugal. Conforme foi destacado também por Pereira (2014), no contexto revolucionário, o SAAL não foi uma peça isolada, mas sim parte de um movimento mais amplo de transformação social a favor de um maior poder popular impulsionado, em particular, por «comissões de moradores». O SAAL assumiu, desde o início, características peculiares por avançar uma discussão sobre a «democratização do trabalho técnico» com os próprios moradores. Este aspeto é ainda mais relevante considerando que o sector público pós-revolucionário conferia aos técnicos uma elevada capacidade de intervenção nas decisões políticas. Assim, as mais de 150 «operações» que ocorreram no país num curto espaço temporal (1974-1976) pretenderam envolver os moradores na solução da crise habitacional existente em Portugal, reconhecendo-lhes o direito de permanecer nos locais onde as comunidades já viviam (Portas 1986).⁹ De modo a dignificar as condições habitacionais, foram formadas «brigadas» compostas por profissionais de várias áreas, arquitetos, engenheiros e comissões de moradores.

Atendendo à importância desta experiência pioneira de arquitetura e urbanismo participativo, a auto-organização da sociedade civil revelou-se um fator-chave para o diagnóstico e validação das soluções propostas. Enquanto Pereira (2014) afirma que, na euforia revolucionária, os movimentos não passavam ainda de um registo eminentemente reivindicativo, carecendo de estruturas organizativas coesas, Pinto (2013) discute um panorama mais complexo e, nalguns aspetos, ainda por revelar onde os movimentos sociais, sobretudo em contexto urbano, foram uma peça-chave na transição da ditadura para a democracia. De forma parecida, Accornero (2019) retrata uma trajetória robusta dos movimentos estudantis nas universidades por detrás da implantação da democracia. Mais recentemente, as mobilizações e os protestos organizados durante os anos de austeridade mostraram um renovado *ethos* no

⁹ As operações foram realizadas em vários municípios, envolvendo mais de 40 000 famílias, 14 cooperativas de habitação económica, 16 comissões de moradores e 128 associações de moradores, que apoiaram a construção de mais de 2000 casas até à sua extinção em 1976.

questionamento da atuação do regime democrático perante as imposições de ordem financeira (Caldas 2012; Baumgarten 2013). No que concerne à habitação, Tulumello e Rossini (v. o capítulo 6 desta obra) retratam mais um âmbito de ativação social sobre causas de natureza democrática. Acrescenta-se que o aumento de movimentos e iniciativas para uma habitação digna foi recentemente contado num livro sobre a «caravana pelo direito à habitação», uma experiência que viu a confluência de múltiplas lutas em curso, incluindo as mobilizações contra o racismo institucional, com o objetivo último de influenciar a tomada de decisão através da criação de pontes com representantes políticos (Tulumello *et al.* 2023). Vemos, assim, que a participação não convencional não se esgota na reivindicação, procurando, em muitos casos, criar condições de diálogo com as instituições democráticas, articulando uma vasta gama de registos e repertórios. Os movimentos organizados sobre justiça climática (Fernandes-Jesus *et al.* 2017) e matérias ambientais são mais um exemplo desta frente de inovação democrática, onde a sociedade auto-organizada e as instituições encontram, por vezes, um terreno comum de ativação de novas soluções, como é debatido por Delicado e Rowland no capítulo 7 deste livro.

Exemplos de decisões partilhadas em matérias públicas

Em Portugal, nos primeiros anos de 2000, começou a difusão dos chamados orçamentos participativos (OP) como reflexo do processo de aprendizagem iniciado com as experiências brasileiras e latino-americanas (Avritzer 2006). Os OP apresentam-se como processos que pretendem influenciar a afetação de uma parte do orçamento público, por exemplo, de uma autarquia, através da participação de cidadãos e cidadãs. A formulação e apresentação de propostas por parte dos participantes, bem como a possibilidade de votar de acordo com as suas preferências, têm sido os pilares deste tipo de processos. No entanto, alguns têm vindo a criticar os OP por não proporcionarem condições para mudanças sociais e políticas fundamentais (Sintomer, Herzberg e Röcke 2008). Esta crítica é cada vez mais marcada com a expansão dos OP na Europa desde os anos 2000, com reflexos também em Portugal, onde os objetivos de inclusão e justiça social têm sido menos centrais

do que noutros contextos (Falanga 2018). Conforme foi apontado por Falanga e Lüchmann (2020), a difusão dos OP em Portugal centrou-se na recuperação da confiança nas instituições democráticas perante o crescente descrédito no país. Outro ponto de crítica diz respeito à falta de regulamentação ou legislação para adotar o OP, provocando, segundo alguns estudiosos, fenómenos de volatilidade ligados aos ciclos eleitorais e de dependência da agenda política de cada executivo (Alves e Allegretti 2012). Apesar destes limites, convém salientar que tem havido um esforço por parte das instituições públicas para fazer escalar este tipo de iniciativas desde o âmbito local, onde continua a haver um maior grau de experimentação, para o nível regional e mesmo nacional (Falanga 2023b).

No que diz respeito a outras formas de participação, referimos aqui os chamados minipúblicos, os quais são formados para responder à necessidade de debater mais a fundo questões que afetam os processos decisórios. Os minipúblicos visam formar opinião pública dentro de grupos restritos de pessoas convidadas de forma aleatória a participarem ao longo de um ciclo de encontros, tornando assim o recrutamento por sorteio a marca mais característica destas iniciativas, que pretendem aproximar-se do universo da população geral para que os resultados sejam reconhecidos como legítimos (Gastil e Wright 2018). Em Portugal, a disseminação dos minipúblicos é ainda incipiente e a primeira experiência promovida por uma autarquia aconteceu recentemente com o Conselho de Cidadãos de Lisboa (Falanga 2023a). Pensado de raiz pelo executivo eleito em setembro de 2021 e liderado pelo engenheiro Carlos Moedas, o Conselho foi lançado em 2022, inspirado pela difusão internacional das chamadas assembleias de cidadãos, um tipo específico de minipúblico. A primeira edição convidou cidadãos e cidadãs a debaterem as alterações climáticas, envolvendo uma amostra de 50 pessoas selecionadas a partir de um universo de 2351 residentes que se inscreveram de forma voluntária (Falanga 2023a). Na segunda edição, o tema proposto pelo executivo foi a «cidade dos 15 minutos», modelo teórico indicado por Carlos Moreno, que põe no centro do desenvolvimento urbano o princípio da proximidade dos serviços (Moreno *et al.* 2021).¹⁰

¹⁰ Na segunda edição foram introduzidas algumas alterações, tais como o método de inscrição e a sequência de encontros. Apontamos, por fim, que uma terceira edição

Exemplos de envolvimento comunitário e/ou individual na gestão territorial e na regeneração urbana

O artigo 65.º da Constituição garante o direito à «participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território». Este direito foi sendo regulado pela legislação em matéria de ordenamento do território, tendo sido promulgada a mais recente lei em 2014, com sucessivas alterações.¹¹ No entanto, segundo foi apontado por Ferrão (2011), a eficácia das orientações em matéria de participação depende fortemente das formas como a administração, especialistas e cidadãos e cidadãs conhecem, interpretam e aplicam este direito. De entre os planos referidos pela legislação que abrangem as várias escalas do território nacional, os planos diretores municipais (PDM) têm uma particular importância para o tema deste capítulo. Conforme foi destacado por Campos e Ferrão (2015), com a Revolução de Abril, foram criadas expectativas relativas ao papel das comunidades locais na redefinição do poder do Estado e o poder local acabou por ser «um dos motores principais das transformações económicas, sociais e territoriais até ao presente» (Campos e Ferrão 2015, 13). Introduzidos por lei em 1982 e inaugurados com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, em 1986, os PDM preveem o direito à participação de cidadãos e cidadãs e associações na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, bem como a submissão de sugestões e pedidos de esclarecimento ao longo dos procedimentos e, finalmente, intervenção no período de discussão pública. Os processos de revisão dos PDM incorporam ainda uma componente participativa, que, porém, alguns estudiosos dizem ter sido pouco documentada até agora (Valente *et al.* 2023). Ao contrário, outros apontam para o sucesso de alguns destes processos, como no caso de Lisboa, sobre o qual Medeiros (2022) afirma que a revisão do PDM permitiu o envolvimento

foi realizada sob o tema da «cidade que cuida» enquanto este capítulo era escrito. Mais informação em <https://cidadania.lisboa.pt/participacao/conselho-de-cidadaos>.

¹¹ Mais informação em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2014-57377208-57381209>.

de vários agentes do município e a introdução de novos temas no debate. Mais recentemente, o município da Maia desenvolveu um processo participativo no âmbito da segunda revisão do seu PDM que é considerado pioneiro pela sua abrangência e metodologia de implementação (Mota *et al.* 2023).

Juntamente com a regulamentação da participação no que concerne aos instrumentos de gestão territorial, a regeneração urbana apresenta-se como um caso interessante que está mais relacionado com a influência de programas internacionais e/ou com a iniciativa política dos executivos. Perante a dificuldade que o Estado tem tido em responder aos problemas da habitação, sobretudo após a independência das antigas colónias, o esforço para garantir condições mínimas e dignas tem sido pautado, em alguns casos, pelo envolvimento de comunidades na regeneração de territórios urbanos. Com os primeiros programas lançados pelo governo central através de apoios financeiros da União Europeia, como foi o caso do programa Polis em 2000 (Baptista 2013) e do Polis XXI em 2007 (Queirós 2014), o princípio da constituição de parcerias locais para a regeneração urbana foi impulsionado também pela «Iniciativa bairros críticos» (Ferrão 2010). A promoção de uma abordagem territorial integrada nas duas áreas metropolitanas do país passou pela experimentação no terreno de novas formas de envolvimento das redes locais com o apoio de peritos e académicos (Søholt, Marit e Braathen 2012). A interrupção abrupta em 2012 não deixou de inspirar outras iniciativas, como foi o caso do programa de parcerias locais BipZip em Lisboa (Falanga 2020). Este programa assenta na identificação de criticidades socioeconómicas, infraestruturais e ambientais numa «carta BipZip», que fundamenta a chamada anual de parcerias locais compostas por associações, grupos locais e juntas de freguesia para a implementação de projetos de regeneração. Este programa é também acompanhado por uma rede de associações e organizações não governamentais para o desenvolvimento local de base comunitária que incide nos mesmos territórios identificados na carta BipZip.¹² Mais recentemente, o princípio das parcerias locais escalou (novamente) para o nível nacional

¹² Em novembro de 2014, iniciou-se a implementação dessa abordagem territorial no país com o objetivo de realizar estratégias de desenvolvimento local (EDL) para melhorar as condições de vida das populações locais.

através do programa «Bairros saudáveis», lançado em 2020, em pleno contexto pandémico, que apoia o tecido associativo e as comunidades locais do país em várias frentes de intervenção.¹³

Notas conclusivas

Como foi demonstrado ao longo deste capítulo, a participação é um conceito polissémico que remete tanto para o direito como para o exercício da cidadania. Ser parte e fazer parte da democracia é, portanto, um fenómeno complexo que tem de ser reconhecido e analisado nas suas diversas frentes. Neste capítulo focámo-nos nas práticas de participação para além do voto eleitoral e das ferramentas da democracia semidirecta. Isto é, práticas que visam influenciar as políticas públicas e que são comumente enquadradas no escopo da democracia participativa, um dos pilares da Constituição de 1976. No entanto, a documentação e o estudo aprofundado das práticas de democracia participativa são algo deficitários, o que inviabiliza um estudo longitudinal das mesmas. Por isso, neste capítulo optámos por apresentar a evolução da participação convencional e não convencional em Portugal como pano de fundo para refletir sobre alguns exemplos dos espaços de participação que entendemos como híbridos, porque proporcionam elementos inovadores na interlocução, nos processos de decisão e no envolvimento da sociedade com as instituições democráticas.

Com os exemplos referidos neste texto, pretendemos dar conta do carácter de hibridização que esses espaços podem vir a desempenhar no exercício da cidadania. Nalguns casos são criados espaços através da interlocução procurada e, por vezes, realizada entre grupos auto-organizados e instituições com configurações distintas, conforme as reivindicações em cima da mesa e as fases de vida democrática do país. Outras vezes é a abertura de processos de participação e deliberação por via institucional que cria oportunidades para o exercício da cidadania, configurando espaços para o encontro direto entre decisores e participantes. Finalmente, existem espaços híbridos que são

¹³ Mais informações sobre o programa Bairros saudáveis em <https://www.bairros-saudaveis.gov.pt/>.

concebidos por lei ou por iniciativa política, que procuram a voz ativa das comunidades locais e que alimentam direta e indiretamente a auto-organização social à volta da gestão e regeneração dos territórios.

A existência de espaços híbridos de participação abre novas interrogações sobre a forma como podemos entender os dados relativos à participação convencional e à reduzida informação que a comunicação social proporciona sobre iniciativas menos convencionais na nossa democracia. Acreditamos que existem elementos para afirmar que a democracia em Portugal se foi consolidando não só nas urnas ou nas ruas, mas também nos espaços híbridos de participação, que ajudaram a dar corpo ao «fazer parte» da democracia portuguesa. É nestes espaços, mas não só, que as instituições e a sociedade têm vindo a debater de forma mais tangível problemas e soluções em diversos âmbitos de atuação pública. Apesar da diversidade de formatos que este tipo de participação pôde assumir ao longo das cinco décadas de democracia no país, acreditamos que todas estas práticas contribuem para os princípios da democracia participativa enunciados na Constituição de 1976. A riqueza e a diversidade de experiências demonstram, aliás, que este tipo de participação tem potencial para configurar o que é internacionalmente definido como inovações democráticas (Smith 2009). Terminamos este capítulo salientando que acreditamos que o aprofundar e aprimorar destas práticas é e será cada vez mais relevante para fazer avançar a democracia portuguesa perante os inúmeros desafios que temos pela frente à escala nacional e global.

Bibliografia

- Accornero, Guya. 2019. «‘I wanted to carry out the revolution’: activists’ trajectories in Portugal from dictatorship to democracy». *Social Movement Studies*, 18, n.º 3: 305-323.
- Alves, Mariana, e Giovanni Allegretti. 2012. «(In)stability, a key element to understand participatory budgeting: discussing Portuguese cases». *Journal of Public Deliberation*, 8, n.º 2.
- Avritzer, Leonardo. 2006. «New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics». *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, n.º 3: 623-637.
- Baptista, Idalina. 2013. «The travels of critiques of neoliberalism: urban experiences from the ‘Borderlands’». *Urban Geography*, 34, n.º 5: 590-611.
- Barnes, Samuel H., e Max Kaase. 1979. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage Publications.

- Baumgarten, Britta. 2013. «Geração à rasca and beyond: mobilizations in Portugal after 12 March 2011». *Current Sociology*, 61, n.º 4: 457-473.
- Blais, André, e Daniel Rubenson. 2013. «The source of turnout decline: new values or new contexts?». *Comparative Political Studies*, 46, n.º 1: 95-117.
- Bua, Adrian, e Sonia Bussu. 2021. «Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona». *Journal of Political Research*, 60: 716-737.
- Caldas, José C. 2012. *The Consequences of Austerity Policies in Portugal*. Bona: Friedrich Ebert Stiftung.
- Campos, Vítor, e João Ferrão. 2015. «O ordenamento do território em Portugal: uma perspetiva genealógica». *Working Papers*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Cancela, João, e Benny Geys. 2016. «Explaining voter turnout: a meta-analysis of national and subnational elections». *Electoral Studies*, 42: 264-275.
- Cancela, João, e Pedro Magalhães. 2020. «As bases sociais dos partidos portugueses». In *45 Anos de Democracia em Portugal*, orgs. Rui Branco e Tiago Fernandes. Lisboa: Assembleia da República, 99-125.
- Cancela, João, e Pedro Magalhães. 2024. «As bases sociais do novo sistema partidário», Sondagens ICS/ISCTE, <https://sondagens-ics-ul.iscte-iul.pt/2024/03/15/as-bases-sociais-do-novo-sistema-partidario/>.
- Cancela, João, e Marta Vicente. 2019. *Abstenção em Portugal: Diagnóstico e Hipóteses de Reforma*. Cascais: Estoril Institute for Global Dialogue.
- Coelho, António Borges. 2019. *Comunas ou Concelhos*. Lisboa: Caminho.
- Córdova, Abby, e Gabriela Rangel. 2017. «Addressing the gender gap: the effect of compulsory voting on women's electoral engagement». *Comparative Political Studies*, 50, n.º 2: 264-290.
- Cornwall, Andrea. 2004. «Introduction: new democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation». *IDS Bulletin*, 35, n.º 2: 1-10.
- Dalton, Russell J. 2008. «Citizenship norms and the expansion of political participation». *Political Studies*, 56, n.º 1: 76-98.
- de Sousa, Luís, Pedro Magalhães, e Luciano Amaral. 2014. «Sovereign debt and governance failures: Portuguese democracy and the financial crisis». *American Behavioral Scientist*, 58, n.º 12: 1517-1541.
- Diamond, Larry, e Leonardo Morlino. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dias, Jorge. 1955. «Algumas considerações acerca da estrutura social do povo português». *Revista de Antropologia*, 3, n.º 1: 1-20.
- Dias, Jorge. 1981 [1948]. *Vilarinho da Furna. Uma Aldeia Comunitária*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Dias, Jorge. 1984 [1953]. *Rio de Onor: Comunitarismo Agro-pastoril*. Lisboa: Presença.
- Elstub, Stephen, e Oliver Escobar. 2019. «Defining and typologising democratic innovations». In *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, orgs. Stephen Elstub e Oliver Escobar, 11-31. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- European Social Survey, European Research Infrastructure. 2023. «ESS10 integrated file», ed. 3.2 [base de dados], Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research, https://doi.org/10.21338/ess10e03_2.
- Falanga, Roberto. 2018. «Critical trends of citizen participation in policymaking. Insights from Portugal». In *Changing Societies: Legacies and Challenges*. Vol. 2. *Citizenship in Crisis*, orgs. Marina Costa Lobo, Filipe Carreira da Silva e José Pedro Zúquete. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 295-318.
- Falanga, Roberto. 2020. «Formulating the success of participation in urban regeneration: insights from Lisbon». *Urban Research and Practice*, 13, n.º 5: 477-499.
- Falanga, Roberto. 2023a. «Democracia deliberativa em Portugal: aprendendo com a 1.ª edição do Conselho de Cidadãos de Lisboa». In *Democracia em Portugal 2022 – Caderno do Observatório da Qualidade da Democracia*, orgs. Marcelo Carmelo *et al.*, 89-104. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Falanga, Roberto. 2023b. «Scaling participatory budgets. Pitfalls and potentialities from multiple scales in Portugal». *Local Development and Society*, 1-17.
- Falanga, Roberto, e Lígia Luchmann. 2020. «Participatory budgets in Brazil and Portugal: comparing patterns of dissemination». *Policy Studies*, 41, n.º 6: 603-622.
- Fernandes-Jesus, Maria, Anabela Carvalho, Lúcia Fernandes, e Sofia Bento. 2017. «Community engagement in the transition movement: views and practices in Portuguese initiatives». *Local Environment*, 22, n.º 12: 1546-1562.
- Ferrão, João. 2010. «Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática». *Prospectiva e Planeamento*, 17: 129-139.
- Ferrão, João. 2011. *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Fishman, Robert M. 2011. «Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond». *Politics & Society*, 39, n.º 2: 233-267.
- Fung, Archon, e Erik Olin Wright. 2001. «Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance». *Politics & Society*, 29, n.º 1: 5-41.
- Gastil, John, e Erik Olin Wright. 2018. «Legislature by lot: envisioning sortition within a bicameral system». *Politics & Society*, 46, n.º 3: 303-330.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Inglehart, Ronald, e Gabriela Catterberg. 2002. «Trends in political action: the developmental trend and the post-honeymoon decline». *International Journal of Comparative Sociology*, 43, n.ºs 3-5: 300-316.
- Lago, Ignacio, e Marina Costa Lobo. 2014. «Partisan turnout bias and district magnitude». *Electoral Studies*, 35: 150-158.
- Lobo, Marina Costa. 2014. *As Atitudes dos Portugueses em Relação aos 40 Anos do 25 de Abril*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lobo, Marina Costa, Edalina Sanches, e Sofia Serra-Silva. 2018. *A qualidade da democracia em Portugal – resultados das avaliações dos especialistas*. Lisboa: Observatório da Qualidade da Democracia/Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

- Magalhães, Pedro, *et al.* 2024. *Os Portugueses e o 25 de Abril*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa/Iscte-Instituto Universitário de Lisboa.
- Martins, Rodrigo, e Francisco José Veiga. 2013. «Economic performance and turnout at national and local elections». *Public Choice*, 157, n.ºs 3-4: 429-448.
- Medeiros, Eduardo. 2022. «Urban participatory planning approaches in capital cities: the Lisbon case». *European Planning Studies*, 30, n.º 6: 1144-1161.
- MirafTAB, Faranak. 2020. «Insurgency and juxtacity in the age of urban divides». *Urban Forum*, 31: 433-441.
- Moreno, Carlos, Zaheer Allam, Didier Chabaud, Catherine Gall, e Florent Pratlong. 2021. «Introducing the ‘15-minute city’: sustainability, resilience and place identity in future post-pandemic cities». *Smart Cities*, 4, n.º 1: 93-111.
- Mota, José Carlos, *et al.* 2023. *A Experiência do Processo Participativo: na Segunda Revisão do Plano Diretor Municipal da Maia*. Maia: Câmara Municipal da Maia.
- Pellizzoni, Luigi. 2005. «Cosa significa partecipare». *Rassegna italiana di sociologia*, 3: 479-511.
- Pereira, Gaspar Martins. 2014. «SAAL: um programa de habitação popular no processo revolucionário. História». *Revista da FLUP Porto*, 4.ª série, 4: 13-31.
- Pina-Cabral, João. 1989. *Filhos de Adão, Filhas de Eva. A Visão do Mundo Camponesa do Alto Minho*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Pinto, António Costa, Luís de Sousa, Pedro Magalhães, e Ekaterina Gorbunova. 2012. «A qualidade da democracia em Portugal: a perspetiva dos cidadãos». *Barómetro da Qualidade da Democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Pinto, António Costa, Luís de Sousa, e Pedro Magalhães, orgs. 2013. *A Qualidade da Democracia em Portugal: A Visão dos Cidadãos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Pinto, Pedro Ramos. 2013. *Lisbon Rising: Urban Social Movements in the Portuguese Revolution, 1974-1975*. Manchester: Manchester University Press.
- Pogrebinschi, Thamy. 2023. *Innovating Democracy? The Means and Ends of Citizen Participation in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Portas, Nuno. 1986. «O processo SAAL: entre o Estado e o poder local». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18-19-20: 635-644.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nova Iorque: Simon & Schuster.
- Queirós, Margarida. 2014. «Desarrollo urbano sostenible en la agenda de cohesión territorial europea: política de ciudades Polis XXI, Portugal». *Perspectiva Geográfica*, 18, n.º 2: 303-324.
- Ribeiro, José Duarte. 2021. «Fronteras de identidad popular en las Fiestas de S. Sebastián del Barroso en Portugal». *RIVAR*, 8, n.º 23: 220-238.
- Ruivo, Fernando, e Maria Manuel Leitão Marques. 1982. «Comunidade e antropologia jurídica em Jorge Dias: Vilarinho da Furna e Rio de Onor». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 10: 41-87.
- Samagaio, António. 2015. «Geografia eleitoral: análise espacial de vinte anos de resultados eleitorais». Tese de doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação da Universidade Nova de Lisboa.

- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg, e Anja Röcke. 2008. «Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges». *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, n.º 1: 164-178.
- Skulska, Iryna, Renata Pacheco, Maria Conceição Colaço, Ana Catarina Sequeira, Francisco C. Rego, e Vanda Acácio. 2023. «Gestão das áreas florestais comunitárias/baldios em Portugal». *Silva Lusitana*, 31, n.º 1: 57-80.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.
- Sobral, José Manuel. 2007. «O outro aqui tão próximo: Jorge Dias e a redescoberta de Portugal pela antropologia portuguesa (anos 70-80 do século XX)». *Revista de História das Ideias*, 28: 479-526.
- Søholt, Susanne, Marit Ekne Ruud, e Einar Braathen. 2012. «A question of social sustainability: urban interventions in critical neighbourhoods in Portugal and Norway». *Urban Research & Practice*, 5, n.º 2: 256-272.
- Theocharis, Yannis, e Jan W. van Deth. W. 2018. «The continuous expansion of citizen participation: a new taxonomy». *European Political Science Review*, 10, n.º 1: 139-163.
- Torcal, Mariano, e Pedro Magalhães. 2009. «Political culture in Southern Europe: searching for exceptionalism, disponível em: <http://pmdccm.googlepages.com/PoliticalCultureinSouthernEuropemarc.pdf>.
- Tulumello, Simone, et al. 2023. *A Caravana pelo Direito à Habitação: da Mobilização à Construção de Um Movimento*. Lisboa: Outro Modo – Cooperativa Cultural.
- Valente, Rafael., et al. 2023. «A participação pública nos planos diretores municipais de 3.ª geração em Portugal: entre a oportunidade e a formalidade». *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 64, 165-180.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, e Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Volunteerism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Warren, E. Mark. 2009. «Governance-driven democratization». *Critical Policy Studies*, 3, n.º 1: 3-13.

PARTE 3

**Questões territoriais
em 50 anos de Abril**

9

50 anos de (in)definição regional: convergências e conflitos de governança territorial em Portugal

João Morais Mourato
Inês Gusman
André Pereira



Imagem 9.1 – Cartazes de campanha – referendo sobre regionalização 1998

Fonte: Montagem feita a partir dos materiais disponibilizados pelo arquivo Ephemera (<https://ephemerajpp.com/>).

Introdução

Volvidos 50 anos do 25 de Abril de 1974, as autarquias regionais são vistas como uma das «promessas» inscritas na Constituição da República Portuguesa de 1976 que continuam por implementar, num país cujo «sentimento de autonomia local é particularmente forte e historicamente enraizado» (Rocha e Barbosa 2023, 46) particularmente ao nível da freguesia ou do concelho (Gaspar 1993). O impasse sobre a criação, ou não, das regiões administrativas não deve, contudo, amputar o debate mais alargado sobre a importância da escala regional no desenvolvimento da governança territorial em Portugal.

O conceito de região, em Portugal, situa-se num amplo espaço de desencontro entre formulações explícitas e implícitas, objetivas e subjetivas, entre a consequência de dinâmicas endógenas e exógenas, entre tradições culturais fortemente enraizadas e formulações identitárias de base administrativa ainda embrionárias. O valor intrínseco da escala regional é, contudo, uma permanente bandeira política, técnica e identitária no contexto do debate sobre desenvolvimento territorial. Existem múltiplas razões que o justificam. Exemplos mais comuns incluem: a necessidade de mobilizar agentes territoriais; o combate às desigualdades de desenvolvimento; o questionar das soluções de representatividade democrática e legitimidade na tomada de decisão; a territorialização doméstica de políticas públicas europeias; a necessidade de se ganhar escala estratégica na implementação de políticas públicas nacionais; a tradução da coexistência de lógicas antigas e contemporâneas de administração do território (Gusman e Mourato 2023).

Independentemente da sua formulação, o debate sobre a intervenção pública e a administração territorial à escala regional, pesem embora fortes flutuações na sua intensidade e âmbito específico, tem sido uma presença constante no pós-25 de Abril de 1974. Este debate ganhou, na última década, uma renovada dinâmica e abrangência. Esta advém, principalmente, das reformas (2003-2013) da organização político-administrativa, que se traduziram na gradual reconfiguração do papel das Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR) e na constituição das entidades intermunicipais, através da associação voluntária de autarquias locais (isto é, CIM, Comunidades Intermunicipais). A estas acresce o arranque, em 2018, de um processo de descentralização de competências para a administração local e da reabertura do debate sobre a regionalização e a eventual realização de um novo referendo, tal como constitucionalmente enquadrado.

Já mais recentemente, em 2021, António Costa, então primeiro-ministro, anunciava, no XXV Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), a intenção de dar «voz ao povo» sobre a questão da regionalização em 2024, após uma avaliação do processo de descentralização e desconcentração em curso, a realizar em 2023 (*Expresso* 2021). No seguimento deste novo «regresso» da regionalização ao palco político nacional surgiram várias coletâneas de textos, provenientes essencialmente do meio académico (e. g., Ribeiro 2023 e Carmo *et al.* 2023), debatendo, uma vez mais, possíveis méritos e deméritos desta reforma administrativa estrutural. Contudo, a inesperada crise política de finais de 2023, a que se seguiram as eleições antecipadas em março de 2024 resultou na indigitação de Luís Montenegro como primeiro-ministro. Este, já como chefe do governo, declarou, no contexto do 40.º aniversário da ANMP, que a regionalização não constava das prioridades do seu governo (*Público* 2024).

Sendo este capítulo escrito a propósito dos 50 anos do 25 de Abril de 1974, e sendo a regionalização uma das heranças das Constituições da República Portuguesa de 1976, que múltiplas revisões constitucionais não anularam, surge-nos a dúvida se, de facto, este é, ou deveria ser, um debate encerrado. E, se o é, se tal acontece pelas melhores razões. O argumento que exploramos neste capítulo é o de que a forma como este debate evoluiu, nas últimas cinco décadas, reduziu a regionalização a uma peça secundária no xadrez

político-partidário nacional, desviando a atenção do que nos parece essencial: a discussão antecipatória sobre o futuro da governação multinível em Portugal e da sua relação com a eficiência e a equidade das políticas públicas (OCDE 2020), do papel das escalas e entidades supramunicipais e, face às atuais dinâmicas de reconfiguração demográfica (Instituto Nacional de Estatística 2023), de uma potencial reforma do mapa autárquico local e dos círculos eleitorais. Em suma, uma discussão sobre o futuro da coesão territorial nacional.

Este capítulo estrutura-se em quatro secções. Em primeiro lugar, introduzimos o enquadramento teórico-conceitual da nova geografia regional, que fundamenta as análises subseqüentes, bem como a caracterização da escala regional em Portugal. Em segundo lugar, ilustramos, através de análise cartográfica, a relação frequentemente conflituosa das múltiplas lógicas de gestão regional que prevalecem no país. De seguida, apresentamos uma análise temática sobre as representações mediáticas em artigos de opinião sobre a mais recente ressurgência do debate sobre regionalização, procurando ilustrar como este é balizado, principais aspetos abordados, suas convergências e divergências estruturais. Finalmente, terminamos refletindo sobre estas análises à luz da atual coexistência em Portugal de três dinâmicas reformistas ao nível da administração territorial: regionalização, descentralização e desconcentração. Procuramos entender se nos encaminhamos, de facto, para a criação de um nível intermédio de governação no país como forma de promoção de uma maior democratização e coesão territorial, tal como antevia a Constituição da República Portuguesa de 1976.

Definir região

Ao longo das últimas décadas, a ideia de que a escala regional é a adequada para melhor enfrentar certos desafios socioeconómicos e ambientais e, paralelamente, garantir a coesão entre territórios consolidou-se nos meios políticos e económicos (Rodríguez-Pose 2008; Soja 2016). Como consequência, verificou-se uma valorização da região no desenho e implementação de políticas territoriais, amiúde em detrimento da escala estatal (Paasi, Harrison e Jones 2018). No entanto, a definição do conceito de região não é consensual e varia no tempo e no espaço.

Semian (2016) explica que na geografia contemporânea são três as principais formas de interpretar as regiões: (i) a mais comum toma-as como entidades predefinidas e ferramentas analíticas para organizar territorialmente dados e informação e tem como principal objetivo comparar e medir diferenças entre as entidades territoriais distintas; (ii) outra abordagem, considerada mais tradicional, entende a região como uma unidade territorial com um certo grau de coesão e que serve de base para a descentralização do poder do Estado e implementação de estratégias de desenvolvimento; finalmente (iii) existem abordagens mais recentes que perfilam a região como produto e produtora de relações socioeconómicas, culturais e de poder no espaço.

Entre estas últimas situa-se a nova geografia regional, que rejeita a conceção das regiões como entidades predefinidas e interpreta-as enquanto construções sociais em constante mudança, historicamente contingentes e moldadas por diferentes tipos de poderes (MacLeod e Jones 2007; Murphy 1991; Paasi 2010; Paasi e Metzger 2018). Neste enquadramento disciplinar, destacamos o contributo da teoria da institucionalização regional de Anssi Paasi (1986, 1991 e 2011). Segundo esta teoria, uma região emerge como parte do sistema socioespacial, adquirindo quatro formas diferentes: (i) forma territorial – as suas fronteiras no território; (ii) forma simbólica – os seus símbolos territoriais, entre os quais que se destaca a sua denominação formal; (iii) forma institucional – a existência de instituições que a tomem explicitamente como âmbito de atuação; por fim, (iv) identidade regional – o seu reconhecimento como parte de uma estrutura espacial mais ampla, existindo na consciência sociocultural coletiva.

Assim, para além da sua forma física e enquadramento institucional, o conteúdo simbólico e o reconhecimento social da região são fundamentais para o seu funcionamento enquanto ferramenta de integração territorial de esforços e vontades dos diferentes agentes, contribuindo para a sua manutenção no tempo (Semian 2016). O estudo das regiões faz-se, neste contexto, a partir da análise dos processos que conduzem à sua formação, utilizando análises geo-históricas (Pred 1984), a investigação de práticas discursivas nas esferas políticas, económicas e culturais (Paül e Haslam McKenzie 2015; Vainikka 2012) e do estudo da ação dos diferentes agentes regionais (Paasi 2010). São estes processos que informam a produção material e discursiva da região e consolidam a sua existência enquanto entidade territorial (Keating 1998; Paasi e Metzger 2016).

O Portugal regional

Em Portugal, diversos modelos de organização territorial foram sendo adotados, seguindo critérios distintos e produzindo diferentes configurações territoriais e institucionais. Ao contrário das escalas municipal e estatal, que têm raízes antigas e formas mais estáveis, a escala supramunicipal tem sido dominada pela instabilidade tanto na definição dos seus limites como das suas funções. Portugal já esteve dividido em comarcas, províncias, distritos e regiões-plano, com denominações e formas territoriais distintas, que foram deixando marcas no território (Amaral e Silva 2019).

Com o 25 de Abril de 1974, o debate sobre o futuro da escala regional ficou umbilicalmente ligado ao texto da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, a qual configurava a existência de autarquias regionais em Portugal continental e insular. A CRP sofreu desde então sete revisões, motivadas por razões de natureza distinta. A iniciativa de revisão constitucional compete aos deputados. As alterações da Constituição são aprovadas por maioria de dois terços dos deputados em efetividade de funções e o presidente da República não pode recusar a sua promulgação.

A 1.^a e 2.^a revisões, em 1982 e 1989, pretenderam reduzir o peso ideológico da Constituição, flexibilizando o sistema económico português, pondo fim ao princípio da irreversibilidade das nacionalizações e reduzindo o âmbito da reforma agrária. Foram também criados o Tribunal Constitucional e o Conselho de Estado (1982), assim como a figura do referendo nacional e o acesso tendencialmente gratuito ao Serviço Nacional de Saúde (1989). A necessidade de adaptar a Constituição ao processo de integração europeia desencadeou a 3.^a revisão (1992), com o Tratado de Maastricht, a 4.^a revisão (1997), com o Tratado de Amesterdão, e a 7.^a revisão (2005), que inscreve a possibilidade de referendo sobre a futura construção e aprofundamento da União Europeia. A 5.^a revisão (2001) permitiu a ratificação, por Portugal, da convenção que dá origem ao Tribunal Penal Internacional (TPI) e respetivas regras de extradição, introduz o português como língua oficial do TPI e reconhece direitos concedidos aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa. A 6.^a revisão (2004) reforça a autonomia político-administrativa das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, introduz o princípio da limitação

dos mandatos e reforça o princípio da não discriminação, nomeadamente em função da orientação sexual.

Em retrospectiva, identifica-se uma dinâmica diametralmente oposta no que à evolução das autonomias regionais, continental e insular, diz respeito. Tal desfecho não seria de esperar em inícios da década de 1990 do século passado. De facto, em 1991, com Aníbal Cavaco Silva como primeiro-ministro, foi aprovada a Lei-quadro das Regiões Administrativas (Lei n.º 56/91, de 21 de agosto), que definia os órgãos de poder a criar em cada região (isto é, juntas regionais e assembleias regionais), as respetivas competências e atribuições, a forma como as regiões seriam instituídas e qual seria o seu regime eleitoral. De fora, ficou o número de regiões a criar e a sua delimitação territorial.

Em 1997, aquando da 4.^a revisão constitucional, é introduzido o artigo 256.º, que vincula o avanço da regionalização a um referendo nacional. Este, levado a cabo em 1998, foi marcado por uma alta taxa de abstenção (52,4%). As duas propostas apresentadas (a primeira relativa à implementação da regionalização em Portugal continental, a segunda sobre a concordância com a região em que os eleitores votaram, caso a proposta fosse aprovada) foram rejeitadas, a primeira com 60,87% e a segunda com 60,62% de votos contra. O facto de ter sido um debate dominado pelos poderes partidários e a inadequação do mapa proposto são aspetos apontados como justificação para o resultado obtido (Baum e Freire 2001).

Após o referendo de 1998, a criação de um nível intermédio de governação em Portugal continental, a comumente denominada regionalização, perdeu gradualmente protagonismo na agenda dos principais partidos políticos, assumindo-se que o debate estaria encerrado (Pérez-Nieto 2016). No entanto, em 2018, o governo em funções iniciou um processo de descentralização de competências da administração central a favor dos municípios e das estruturas supramunicipais, que revitaliza de forma incontornável o debate sobre a escala de governação regional em Portugal.

Criou-se nesse mesmo ano, por iniciativa parlamentar, uma comissão independente para a descentralização para promover um estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização infraestadual. Entre as principais recomendações do relatório

final desta comissão está a criação de um nível de governo intermédio, com órgãos democraticamente eleitos, com base nas atuais regiões de planeamento. Entre os argumentos a favor desta opção apontam-se os custos de um centralismo excessivo e descoordenado, a necessidade de superar obstáculos ao desenvolvimento regional, as vantagens de um Estado mais próximo, a existência de estratégias regionais previsíveis e uma melhor adaptação às mudanças tecnológicas (Comissão Independente para a Descentralização 2019).

Paralelamente, a entrada de Portugal no projeto europeu em 1986 e as lógicas regionais por si preconizadas tiveram efeitos substanciais tanto nas práticas de planeamento e ordenamento territorial português, como nas dinâmicas de cooperação multinível entre entidades territoriais (Ferrão 2011; Mourato e Pereira 2023; Silva 2016). Entre elas está a aplicação do mapa das unidades territoriais para fins estatísticos (NUTS), criado pelo *Eurostat* e usado para produção de estatísticas regionais. Esta classificação tornou-se uma ferramenta poderosa de estruturação de espaços regionais na Europa, já que passou a guiar a alocação de fundos estruturais da União Europeia (Paasi e Metzger 2016), tendo produzido efeitos nas cartografias regionais portuguesas, como se ilustra na próxima secção.

As dinâmicas de regionalização

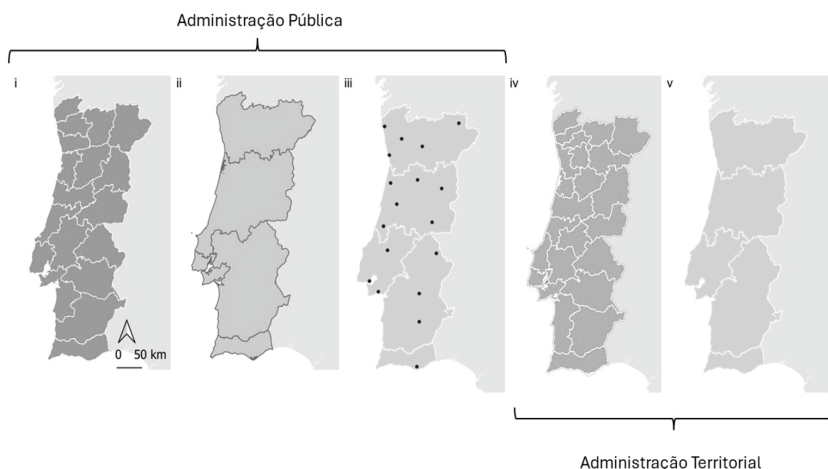
A inexistência de um nível intermédio de governação em Portugal continental não impediu, contudo, a consolidação de referências identitárias e cartografias regionais de múltiplas naturezas. Algumas destas surgem a partir da organização político-administrativa dos serviços periféricos do Estado pós-25 de Abril de 1974, outras são heranças anteriores e há ainda aquelas que traduzem a lógica regional do processo de integração europeia de Portugal.

Ao longo das últimas cinco décadas, as cartografias regionais do país foram afetadas por várias, por vezes contraditórias, decisões políticas e arranjos institucionais. Pelo facto de nunca se terem implementado as regiões administrativas enquanto autarquias locais, criou-se, inadvertidamente, um espaço de proliferação de múltiplas lógicas de interpretação político-institucional do território. Veja-se, por exemplo, e à mesma escala, a disparidade de âmbitos de atuação territorial

entre os principais protagonistas regionais em Portugal continental (isto é, CCDR direções regionais de diferentes ministérios, comunidades intermunicipais, áreas metropolitanas). Resulta daqui uma multiplicidade de cartografias que alimentam uma confusão de referências supramunicipais (Claudino 2006; Comissão Independente para a Descentralização 2019; Amaral e Silva 2019). Para compreender a extensão desta confusão e refletir acerca dos seus efeitos é fundamental conhecer a sua expressão territorial.

Para tal, fazemos mapeamento das diferentes cartografias regionais que subsistem (figura 9.1). Estas cartografias traduzem uma revisão da legislação, planos estratégicos e programas nacionais que têm moldado as configurações regionais de Portugal continental desde o 25 de Abril de 1974.

Figura 9.1 – As cartografias regionais de Portugal continental
(i) Distritos; (ii) NUTS II; (iii) Divisão regional CCDR/capitais
distritais; (iv) NUTS III/CIM-AM; (v) CCDR



Fonte: Elaboração própria.

A divisão distrital e a divisão por NUTS de nível II, mapas *i)* e *ii)* (figura 9.1), têm sido as principais protagonistas da organização regional dos serviços periféricos do Estado. A primeira (distritos) surge ainda no século XIX e perpetua-se ao longo de diferentes

regimes políticos; a segunda (NUTS II) aparece pouco após a entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia – CEE, associada, em grande medida, à estratégia de distribuição do financiamento comunitário e recolha de dados estatísticos.

Apesar do seu carácter político e administrativo e falta de enraizamento histórico (Amaral e Silva 2019), o mapa distrital foi a referência usada por vários governos em diferentes regimes para organizar territorialmente os serviços da administração pública. Na atualidade, ainda que o fim dos governos civis os tenha esvaziado e haja cada vez menos serviços periféricos do Estado que os tomam como território de atuação, os distritos continuam a subsistir. O mapa *i)*, para além de ser a base do sistema eleitoral, é usado para definir as circunscrições de serviços descentralizados em áreas como a segurança social ou a autoridade tributária, servindo as sedes distritais como pontos de localização das direções regionais destes serviços. No entanto, o mapa distrital tem vindo a perder relevância dentro das lógicas regionais da administração pública, já que vários serviços têm passado a organizar-se segundo o mapa das NUTS II e III.

O mapa mais utilizado na organização regional dos serviços periféricos do Estado é uma junção entre os dois anteriores, tal como se representa no mapa *iii)*. Serviços como a saúde, a educação, conservação da natureza e florestas, desporto e juventude, agricultura e pescas, mobilidade e transportes, entre outros, têm delegações regionais, cuja circunscrição corresponde às CCDR, coincidentes com as NUTS II, excepto no caso de Lisboa e Vale do Tejo, e mantêm, em muitos casos, delegações nas sedes distritais.

No que se refere às práticas de ordenamento do território, os mapas que marcam a escala regional correspondem aos âmbitos territoriais das entidades intermunicipais [mapa *iv)*] e das CCDR [mapa *v)*], que, por sua vez, estão baseados no mapa das NUTS. Isto porque, apesar de se considerar que a política de ordenamento do território em Portugal surge na década de 1960 do século xx com o III Plano de Fomento, é nos anos 1980, com a entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia e, com ela, a possibilidade de aceder ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que o desenvolvimento regional ganha suporte legal, técnico e financeiro. Como resultado, a política de desenvolvimento regional passou a concentrar o seu enfoque na política regional europeia, ficando

sujeita aos períodos sucessivos de programação de financiamento comunitário (Mourato e Pereira 2022).

Reconfigurações regionais

A identificação das múltiplas cartografias regionais que hoje coexistem no território nacional não permite entender muitas das dinâmicas de reconfiguração da governação territorial em Portugal.

Por um lado, fruto do processo de desconcentração e descentralização em curso, há mudanças estruturais ao nível das competências associadas a algumas das unidades de administração territorial acima referidas. Veja-se, por exemplo, o caso das CCDR. Em 2020, estas passaram a dispor de um sistema de eleição indireta, por parte de um colégio eleitoral constituído por autarcas, do seu presidente e de um vice-presidente. Mais recentemente são convertidas em institutos públicos de regime especial com autonomia jurídica, administrativa, financeira e património próprio (Decreto-lei n.º 36/2023, de 26 de maio).

Com esta alteração, cuja operacionalização ainda está em fase de implementação, as CCDR passariam a agregar competências em áreas como a economia, cultura, educação, formação profissional, saúde, conservação da natureza e das florestas, infraestruturas, ordenamento do território e agricultura e pescas. Volvido um ano, surgem já múltiplos entraves a esta reconfiguração, nomeadamente quanto à integração dos serviços periféricos do Estado nas CCDR, sendo casos emblemáticos os exemplos da conservação da natureza e das florestas e da cultura. De facto, esta reforma, entendida por vários sectores da sociedade como uma «regionalização encapotada» (*Jornal de Negócios* 2023), levantou múltiplas críticas (*Público* 2023a). A falta de recursos financeiros, humanos e técnicos, a complexidade da operacionalização destas medidas e a falta de diálogo com os diferentes sectores implicados estão entre as principais (*Público* 2023b).

A par das CCDR, semelhante processo de reconfiguração do quadro de distribuição de competências institucionais teve também impacto nas associações voluntárias de municípios (isto é, CIM e AM). Inicialmente desenhadas enquanto estruturas de apoio técnico

aos municípios, estas passaram a assumir responsabilidades em áreas como a promoção turística, justiça e fundos europeus para a educação e saúde (Decreto-lei n.º 99/2018).

Por outro lado, também as cartografias regionais da administração territorial têm sofrido alterações mais ou menos estruturais. Veja-se, por exemplo, o que se passou ao nível das NUTS III desde a sua criação, em 1986. Em 1989 foram alterados os limites territoriais de várias NUTS III, fazendo-as coincidir com o mapa das regiões e zonas agrárias das direções regionais de agricultura. Em 2013 ajusta-se o mapa das NUTS III aos limites das entidades intermunicipais (EIM – Lei n.º 75/2013), reduzindo o seu número de 30 para 25, alterando os limites territoriais de 16 e renomeando 12.

No caso das NUTS II dá-se, em 1989, a passagem de alguns dos municípios de Lisboa e Vale do Tejo para o Alentejo e para o Centro. Em 1999 decorre uma alteração pontual com o município de Gavião a transitar de Lisboa e Vale do Tejo para o Alentejo. Em 2002 levou-se a cabo uma alteração estrutural, destacando o que viria a ser a Área Metropolitana de Lisboa numa só NUTS II e distribuindo as restantes NUTS III pelo Centro e Alentejo. Já em 2023, pela primeira vez, o número de NUTS II é alterado, passando de 5 para 7, tal como ilustra o mapa da figura 2. Esta mudança traduz-se na divisão da Área Metropolitana de Lisboa, agregando os municípios a norte do Tejo na NUTS II Grande Lisboa e os municípios a sul do Tejo na NUTS II Península de Setúbal.

Tal alteração estrutural visa, por um lado, permitir aos municípios da Península de Setúbal aceder a financiamento comunitário mais adequado aos seus indicadores socioeconómicos. Por outro lado, pretende-se simplificar a inserção das NUTS III Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo na CCDR Lisboa e Vale do Tejo para efeitos de desenvolvimento regional, ordenamento do território e ambiente e nas NUTS II do Centro (Oeste e Médio Tejo) e do Alentejo (Lezíria do Tejo) para efeitos de financiamento comunitário. Assim, estas NUTS III passam a integrar a NUTS II Ribatejo e Oeste, continuando os seus territórios sob a alçada da CCDR Lisboa e Vale do Tejo.

Figura 9.2 – Novo mapa NUTS II (2023)



Fonte: Elaboração própria.

O estigma da regionalização

O desfecho do referendo sobre a regionalização em 1998 foi, em larga medida, explicado (i) pela forma como o debate público, dominado por lógicas partidárias, foi conduzido (por exemplo, imagem 9.1, a qual abre este capítulo) e (ii) pela inadequação do mapa proposto face às heranças identitárias regionais (Baum e Freire 2001). Importa, a nosso ver, entender como este processo definiu uma matriz de debate sobre regionalização que se perpetuou e condiciona ainda hoje a opinião pública, naquilo que Ferrão (2023) designa por «polarizações relativamente rígidas e persistentes» relativas à discussão sobre a regionalização.

Para testar esta nossa hipótese recorreremos a uma análise de conteúdos mediáticos, pois a forma como a comunicação social escolhe e reporta histórias em relação a um determinado tema tem implicações no modo como este é percecionado pela sociedade civil, pelos atores que têm voz no debate e no modo como a discussão se estabelece (Simon e Xenos 2000). Lourenço *et al.* (2023) fizeram um recente exercício desta natureza sobre a regionalização, baseado nos artigos de diversos

formatos publicados *online* em dois jornais nacionais, organizados por tipos de autores, posicionamentos e enquadramentos da discussão.

Numa perspetiva complementar, a presente análise aumenta o âmbito de recolha, alargado a 90 fontes de informação *online*, entre as quais se incluem os principais jornais nacionais, mas foca-se especificamente nos artigos de opinião. Estes podem funcionar como uma caixa de ressonância da discussão pública, tendo sido já utilizados para analisar a discussão mediática relativamente a temáticas tão diversas como as alterações climáticas (Domínguez, Lafita e Mateu 2016; Horta, Carvalho e Schmidt 2017), os sistemas de energia (Lyytimäki *et al.* 2021) ou a educação (Santos, Carvalho e Portugal e Melo 2022).

De seguida realizou-se uma análise temática, a par de uma abordagem descritiva para identificar, analisar e reportar padrões a partir de dados, partilhando muitos dos princípios e procedimentos da análise de conteúdo. Um padrão é, neste caso, um tema presente nos dados em análise, podendo ser definido através de uma codificação dedutiva (quando parte de um referencial já existente) ou indutiva (quando é concebida pela análise da informação sem um referencial predefinido) (Neuendorf 2018). Não é objetivo extrair generalizações deste tipo de análise interpretativa, mas sim ilustrar e contextualizar informação numa narrativa coerente (Herzog e Kelly 2023).

Para a recolha dos artigos de opinião utilizou-se a plataforma *open-source* Media Cloud.¹ Foram pesquisadas publicações através da palavra-chave «regionalização», desde 01-01-2018 (ano de aprovação da lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais) até 31-12-2022, a partir de 90 fontes. Desta pesquisa foram sinalizadas 1280 publicações, a partir das quais se selecionaram apenas os artigos de opinião que abordam diretamente a questão da regionalização, com o limite de um texto por autor (no caso de múltiplos textos foi selecionado o mais recente). Resultaram, finalmente, 68 artigos de opinião de 16 fontes,² que constituem o *corpus* para a análise temática. Numa primeira abordagem tratou-se de identificar o posicionamento dos textos em relação à regionalização, sendo 32 os que assumiram uma posição favorável, 10 os que se revelaram contrários e 26 aqueles que não denotavam uma posição explícita.

¹ <https://www.mediacloud.org/>.

² A lista completa de artigos analisados pode ser consultada em https://drive.google.com/file/d/14O_JIuiaFQ4WUwWX5faepv9PMOpzRWL-

Não existindo um referencial temático para enquadrar uma discussão sobre regionalização – um estudo semelhante referente à descentralização é aplicado a programas de partidos políticos (Basile 2019) –, optou-se por utilizar uma codificação indutiva. Para tal, cada autor analisou os textos recolhidos, assinalando e etiquetando passagens relevantes para identificar os temas em discussão mais frequentes. De seguida, estes temas foram organizados sob a forma de dicotomias (Basile 2019; Lyytimäki *et al.* 2021), identificando as posições mais presentes neste corpo de discussão sobre a regionalização. Deste processo salientam-se seis eixos (quadro 9.1).

Quadro 9.1 – Eixos dicotómicos identificados na análise temática

Eixo	Posição	Exemplos
Administração pública	+ Contributo para a eficiência	«A ótica regional e a sua aplicação são fundamentais para melhorar a atuação do Estado»
	- Ineficiências e aumento de custos	«A regionalização iria servir para aumentar custos»
Desenvolvimento territorial	+ Contributo para o desenvolvimento	«A regionalização, não sendo por si só sinónimo de desenvolvimento, é condição <i>sine qua non</i> para o desenvolvimento»
	- Exagerada influência estatal	«A política [...] normalmente só atrapalha, condiciona e muitas vezes torna impossível o trabalho das empresas, das organizações, das instituições e da sociedade civil»
Empoderamento territorial	+ Contributo para a democracia	«É fundamental implementar a regionalização para permitir a necessária e desejável participação dos cidadãos na solução dos problemas»
	- Corrupção, caciquismo	«Fazer a regionalização é aumentar os territórios da corrupção, é fomentar o controlo dos aparelhos administrativos pelos aparelhos partidários»
Forma de descentralização	+ Descentralização política	«Descentralizar competências, criando um nível intermédio de administração, deve significar descentralizar a decisão política»
	- Descentralização de competências	«Era possível transferir mais poderes [...] sem que isso implicasse subdividir o país em regiões»
Pressões	+ Pressão funcional/ exemplos internacionais	«Quase todos os dispositivos de financiamento pela União Europeia estão orientados para regiões»
	- Pressão constitucional	«Desrespeito continuado do artigo 291.º da Constituição»
Coesão territorial	+ Desequilíbrios territoriais	«Um Portugal a muitos ritmos, um Portugal a muitas velocidades»
	- Homogeneidade territorial	«A tradição portuguesa é municipalista, o país é homogéneo cultural e identitariamente»

Fonte: Elaboração própria.

No quadro 9.2 apresenta-se a classificação dos textos por posicionamento em relação a cada eixo de análise. Importa clarificar alguns aspetos desta simplificação de posições relativamente a um assunto com tantas dimensões, divergências e particularidades. Em primeiro lugar, verifica-se que uma posição identificada como *contrária* a uma regionalização formal administrativa pode não ser *contrária* a uma descentralização de competências para níveis de decisão subnacionais. Em segundo lugar, a tendência maioritária observada de apoio a uma regionalização é expectável: na ausência de um processo de regionalização, é mais provável que sejam os seus promotores a pronunciar-se publicamente. Por último, os textos classificados como *não identificável* exibem uma posição ambígua ou exploram aspetos mais particulares que não se encaixam tão facilmente em perspetivas dicotómicas (e. g., discussões sobre o imperativo ou não de um novo referendo, sobre a adequação das variadas geometrias regionais possíveis).

Quadro 9.2 – Distribuição de posições relativamente aos eixos dicotómicos

Posicionamento geral		Favorável (32 textos)		Contrária (10 textos)		Não identificável (26 textos)		Total
		+	-	+	-	+	-	
Eixo	Eficiência da administração	11	0	0	7	1	0	19
	Desenvolvimento territorial	18	0	0	4	1	0	23
	Empoderamento territorial	13	1	0	3	2	1	20
	Forma de descentralização	17	0	0	4	1	1	23
	Pressões	4	12	2	0	4	1	23
	Coesão territorial	8	0	1	5	5	1	20

Fonte: Elaboração própria.

O carácter dicotómico de posições fica, no entanto, saliente neste levantamento, sendo que três das dicotomias identificadas (eficiência da administração pública, desenvolvimento territorial e empoderamento territorial) encontram uma correspondência forte com os possíveis contributos da regionalização sublinhados em Ferrão (2023)

– *qualificação da ação pública, melhoria das condições de desenvolvimento e aprofundamento da democracia*. Adicionalmente, identificam-se dicotomias na discussão relativa à forma de descentralização (regionalização administrativa *versus* descentralização de competências), à origem da pressão no sentido da regionalização (de caráter funcional ou comparativo no contexto do continente europeu *versus* de caráter constitucional português) e relativamente a uma noção de homogeneidade *versus* heterogeneidade entre os diversos territórios de Portugal continental.

De seguida tentamos resumir as divergências mais salientes relativamente a cada um dos eixos definidos.

Eficiência da administração pública

A nível da (in)eficiência da administração pública, as posições alternam entre a falta de uma escala intermédia entre a nacional (demasiado distante dos territórios) e a municipal (insuficiente em dimensão e recursos para aplicar muitas das políticas públicas necessárias, sendo que os atuais níveis intermédios sujeitos a eleição (CIMs e AMs, mais recentemente CCDRs) carecem de autoridade política para serem eficazes. Por um lado, defende-se que a regionalização promove a eficácia, eficiência e equidade na aplicação de política pública, relevando o papel fulcral de liderança que as autoridades locais assumem ao nível dos desafios, como os das alterações climáticas. Por outro, contrapõe-se que a regionalização seria promotora de um aumento de custos, burocracias e ineficiências, taxas e impostos e, potencialmente, um caminho de desresponsabilização do Estado.

Desenvolvimento territorial

Nas posições a favor da regionalização refere-se esta como um processo essencial ao desenvolvimento territorial, visto que as regiões permitem «definir estratégias [...] atrair investimentos, mobilizar os agentes no terreno e lançar dinâmicas de desenvolvimento», assumindo-se «como necessidade fundamental para a promoção do

desenvolvimento económico, social e cultural de toda e qualquer região e do país, em geral» e que «contribui decisivamente para o desenvolvimento regional, para a coesão territorial e para a eliminação das atuais assimetrias e para o reforço da autonomia do poder local democrático». Por outro lado, há quem defenda que constituiria uma excessiva presença estatal, não existindo uma demonstração de que a regionalização corresponda a um real desenvolvimento, estando «por provar que as autonomias sejam trunfos para reforçar a coesão e lutar contra a desigualdade».

Empoderamento territorial

Nas posições a favor da regionalização defende-se um modelo que «tem a vantagem de reconhecer de imediato os problemas existentes, desenhar as políticas para a sua resolução e ser fortemente escrutinado e fiscalizado», que a participação «requer que a decisão seja tomada o mais próximo possível do local onde acontecem as coisas» e significa «um reforço real da representatividade dos cidadãos». Contrariamente, é visionado um possível aumento das arenas de corrupção e caciquismo, que «tendem a aumentar com a proximidade», que a regionalização iria «fomentar o controlo dos aparelhos administrativos pelos aparelhos partidários» e que «os caciques passariam a ter uma legitimidade própria e intocável», não existindo um «movimento para a regionalização [...], quase só defendida pelos partidos, geralmente em benefício próprio».

Forma de descentralização

Quanto à necessidade de uma regionalização política, para além da descentralização de competências, as regiões administrativas eleitas diretamente pelas populações são a única forma de promover a autonomia e responsabilização do poder local, sendo que a delegação de competências, sem um adequado reforço de meios para as concretizar, num modelo administrativo excessivamente assente no poder executivo municipal, não constitui uma verdadeira devolução de poder à população. O oposto é também argumentado, inclusivamente

que existe uma «batota» em subjugar a descentralização à transferência de poderes para entidades artificiais, sendo estes dois processos independentes.

Coesão territorial

As posições favoráveis à regionalização focam-se num retrato de um país com enormes desigualdades territoriais, num contínuo processo de despovoamento e desvalorização do interior, em que as regiões não têm autonomia e capacidade de mobilização para fazer face a um processo de competitividade que, mais do que localizado, se tornou global. Por outro lado, refere-se uma tradição municipalista num país pequeno, com uma homogeneidade cultural e identitária de nove séculos, em que não existe uma partição óbvia em regiões nem um movimento popular pela sua exigência, sendo visto até como um movimento das regiões mais favorecidas para se libertarem do «ónus da solidariedade», que tem sido cumprido com justiça pela autoridade central.

Pressões para regionalizar

Por último, ao nível dos fatores que impõem a necessidade de um processo de regionalização administrativa, as referências identificadas já não se alinham diretamente numa lógica favorável/desfavorável nem serão necessariamente contraditórias. Enquanto, por um lado, se refere a particular situação de Portugal no contexto europeu, em que é um dos poucos Estados não regionalizados, até tendo em conta países de menor dimensão. Os quadros comunitários de apoio são referidos como um exemplo claro de incoerência, sendo que a política europeia de desenvolvimento territorial tem sido fundamentalmente no sentido da promoção do desenvolvimento e coesão das regiões, em que a distribuição de fundos é, para todos os efeitos, funcionalmente ao nível das NUTS II, através de uma administração central descentralizada, a que se tentou conceder uma maior legitimidade democrática com a recente revisão dos estatutos das CCDR. Outros autores colocam o imperativo da regionalização administrativa no cumprimento da CRP, sendo o previsto nível regional um instrumento essencial ao

«desenvolvimento equilibrado e harmonioso» e de «aprofundamento da democracia», afetando o poder de decisão às populações, tal como promovido na fundação do atual Estado democrático.

A região que se segue

Este capítulo analisa a persistente falta de consenso que tem caracterizado o debate sobre a regionalização em Portugal continental nos últimos 50 anos. Em particular, procurou-se ilustrar como esta coexiste com a evolução do modelo de governação territorial nacional e está presa a um debate inacabado sobre o avanço das regiões administrativas.

Este debate fundamental sobre as três dimensões críticas da escala regional, a identitária, a funcional e a de legitimidade democrática, está, em larga medida, ausente da discussão pública sobre a constituição, ou não, de um nível intermédio de governação em Portugal. De facto, apesar da importância que esta escala deveria assumir no ordenamento territorial, a inexistência de consensos políticos e a indefinição estratégica dos sucessivos governos impossibilitaram a consolidação de estruturas regionais efetivas, resultando numa crescente fragmentação de configurações regionais do país.

Em retrospectiva, a escala regional tem evoluído de forma quase sub-reptícia, sendo necessário rastrear reconfigurações da cartografia administrativa do território, do mapa de competências institucionais locais, supramunicipais e regionais e de reformas descentralizadoras, mais ou menos explícitas, para conseguirmos ilustrar quão confusas têm sido as últimas décadas a este nível. Efetivamente, esta dinâmica tem sido marcada por uma forte variabilidade temporal e territorial desde o 25 de Abril de 1974.

Ao nível temporal, a revisão longitudinal das divisões regionais que se têm preconizado no país evidencia constantes alterações nas denominações, circunscrições territoriais e competências. A cada década que passa há, pelo menos, uma alteração dos mapas supramunicipais de referência para a organização dos serviços públicos e estratégias de desenvolvimento regional. Estas alterações parecem estar motivadas por uma necessidade de adaptar a organização político-administrativa do país à situação territorial de cada momento, comprometendo a estabilidade essencial para o funcionamento efetivo da

cooperação entre entidades que atuam a diferentes escalas. Adicionalmente, a introdução de novas dinâmicas supramunicipais no território, sem eliminar as anteriores, tem contribuído para complexificar ainda mais a governação multinível do país.

Ao nível territorial, emerge uma multiplicidade de referências supramunicipais que, por vezes, se sobrepõem. Este processo reflete mudanças significativas nas estratégias dos diferentes executivos nacionais em relação ao papel da escala regional na administração territorial. De facto, isto demonstra a incapacidade do poder político, especialmente dos partidos de poder mais representativos, de encontrar consensos numa matéria tão estrutural para o país como esta. A última década de governação é ilustrativa disso mesmo.

Esta variabilidade temporal e territorial a que tem estado sujeita a escala regional em Portugal tem impactos em várias áreas e cria desafios na criação de espaços de atuação governamental regional coesos reconhecidos pelos atores territoriais e pela sociedade civil. Tal é um obstáculo, de difícil transposição, ao funcionamento eficaz da governança multinível, à legitimidade das entidades que operam no âmbito supramunicipal, à dinâmica de cooperação entre municípios e, sobretudo, à capacidade de definir e implementar estratégias de desenvolvimento regional. O financiamento comunitário é regido por regiões, as estruturas regionais já estão estabelecidas, as interdependências entre municípios são uma realidade e a necessidade de integrar a escala regional na implementação de políticas públicas de vários domínios é incontestável.

Notas conclusivas

Custos da (in)decisão

A intensificação do debate sobre a descentralização do poder político e administrativo do país a que assistimos nos últimos anos reavivou a reivindicação do avanço da criação de regiões administrativas. As recomendações da Comissão Independente para a Descentralização, juntamente com o apoio de figuras proeminentes no cenário político local, regional e nacional, assim como o posicionamento do governo anterior, alimentaram expectativas de um possível novo referendo. No entanto, no início do novo ciclo governativo liderado pela coligação Aliança Democrática

foi tornado público, por declarações do primeiro-ministro (*Público* 2024), que esta voltará a ser uma questão adiada, sendo a opção do executivo a continuação do processo de descentralização em curso.

Na nossa perspectiva, adia-se, uma vez mais, uma reflexão antecipatória sobre o futuro da governação multinível nacional, do papel das escalas e das entidades supramunicipais. Em particular, quanto ao impacto das atuais dinâmicas de reconfiguração demográfica nacional, de uma potencial reforma dos atuais mapas autárquicos, dos círculos eleitorais, dos modelos de desenvolvimento e de gestão territorial. Face a uma crescente heterogeneidade territorial, é escassa a discussão sobre o futuro da coesão nacional. E, nesta, sobre o papel que a escala regional pode, e deve, desempenhar.

Assim, volvidos 50 anos do 25 de Abril de 1974, importa entender se nos encaminhamos, ou não, para a maior democratização e coesão territorial inscrita no espírito da Constituição da República Portuguesa de 1976. Estando esse caminho a ser percorrido de forma mais estrutural no que às autonomias insulares diz respeito (isto é, 6.^a revisão constitucional), quanto ao território continental consideramos que há uma situação de desencontro entre o espírito da Constituição e a prática governativa dos sucessivos executivos.

Pese embora o reconhecimento do ónus do excessivo centralismo nacional que, amiúde, surge no debate público, a discussão sobre a forma e função do futuro dos processos de desconcentração, descentralização e/ou possível regionalização permanece refém do estigma de um referendo com mais de 25 anos. Além disso, identifica-se um debate público fortemente centrado na hipótese da criação de um nível intermédio de governação poder vir a exacerbar vícios e falências da nossa atual cultura de governação territorial. Não escamoteando o valor de tal argumento, parece-nos um erro estratégico a ele ficarmos limitados.

Bibliografia

- Amaral, Diogo Freitas do, e Jorge Pereira da Silva. 2019. «Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização». *Estudo Aprofundado sobre a Problemática da Regionalização*, vol. 1.
- Basile, Linda. 2019. «The party politics of decentralization: theory, definitions, research design, and methods». In *The Party Politics of Decentralization. Comparative Territorial Politics*. Cham: Palgrave Macmillan, 1-25.

- Baum, Michael, e André Freire. 2001. «Political parties, cleavage structures and referendum voting: electoral behaviour in the Portuguese regionalization referendum of 1998». *South European Society & Politics*, 6, n.º 1: 1-26.
- Carmo André, Manuel Couret Branco, Conceição Rego, Maria da Saudade Baltazar, orgs. 2023. *(Re) visitar a Regionalização 25 Anos depois*. Coimbra: Edições Almedina.
- Carmo, Fernando do. 2016. «Princípios constitucionais do ordenamento do território». *Sociologia, Problemas e Práticas*, NE: 99-121.
- Claudino, Sérgio. 2006. «Portugal peninsular e os desafios regionais». *Finisterra*, 41, n.º 81: 105-120.
- Comissão Independente para a Descentralização. 2019. «Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado», Assembleia da República, <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Relatorio-Final-descentralizacao.pdf>.
- Domínguez, Martí, Íngrid Lafita e Anna Mateu. 2017. «Taking climate change seriously: an analysis of op-ed articles in Spanish press». *Public Understanding of Science*, 26, n.º 7: 861-871.
- Expresso. 2021. «António Costa assume dar ‘voz ao povo’ sobre a regionalização em 2024», *Expresso*, 11 de dezembro.
- Ferrão, João. 2011. *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, João. 2016. «O território na Constituição da República Portuguesa (1976-2005): dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro». *Sociologia, Problemas e Práticas*, NE: 123-134.
- Ferrão, João. 2023. «Regionalização: para um debate político informado e pedagógico». In *(Re) visitar a Regionalização 25 Anos depois*, org. André Carmo et al. Coimbra: Edições Almedina, 43-57.
- Gaspar, Jorge. 1993. *As Regiões Portuguesas*. Ministério do Planeamento e Administração do Território.
- Gusman, Inês, e João Mourato. 2023. «Cartografias regionais em Portugal: convergências, conflitos e vazio político, administrativo e cultural». In *(Re) visitar a Regionalização 25 Anos depois*, orgs. André Carmo et al. Coimbra: Edições Almedina, 173-195.
- Herzog, Christian, e Peter Kelly. 2023. «Applying thematic analysis to analyse press coverage in cross-country comparative research: a qualitative study protocol». *International Journal of Qualitative Methods*, 22: 16094069231179433.
- Horta, Ana, Anabela Carvalho, e Luísa Schmidt. 2017. «The hegemony of global politics: news coverage of climate change in a small country». *Society & Natural Resources*, vol. 30: 1246-1260.
- Instituto Nacional de Estatística. 2023. *O Que nos Dizem os Censos sobre Dinâmicas Territoriais*. Lisboa: INE, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=66320870&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt.
- Jornal de Negócios. 2017. «Bruno Simões: Almeida Henriques diz que proposta para CCDR é ‘regionalização encapotada’», *Jornal de Negócios*, 20 de fevereiro.
- Keating, Michael. 1998. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, UK: E. Elgar.

- Lourenço, Raquel, Cristina Ponte, Pedro Chamusca, e Mariana Lameiras Sousa 2023. «Atores, conceitos e debates: o que está em causa em discursos mediáticos sobre regionalização». In *(Re) visitar a Regionalização 25 Anos depois*, orgs. A. Carmo et al. Edições Almedina, 143-172.
- Lyytimäki, Jari, Timo Assmuth, Riikka Paloniemi, Jarkko Pyysiäinen, Salla Rantala, Pasi Rikkonen, Petri Tapio, Annukka Vainio, e Erika Winqvist. 2021. «Two sides of biogas: review of ten dichotomous argumentation lines of sustainable energy systems». *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 141: 110769.
- Macleod, Gordon, e Martin Jones. 2007. «Territorial, scalar, networked, connected: in what sense a ‘regional world’?». *Regional Studies*, 41, n.º 9: 1177-1191.
- Metzger, Jonathan. 2013. «Raising the regional Leviathan: a relational-materialist conceptualization of regions-in-becoming as publics-in-stabilization». *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, n.º 4: 1368-1395.
- Mourato, João, e André Pereira. 2022. «Desenvolvimento regional em Portugal». In *Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional em Portugal*, C. Cavaco et al. Lisboa: Direção-Geral do Território, 107-124.
- Murphy, Alexander. 1991. «Regions as social constructs: the gap between theory and practice». *Progress in Human Geography*, 15, n.º 1: 23-35.
- Neuendorf, Kimberly A. 2018. «Content analysis and thematic analysis». In *Advanced Research Methods for Applied Psychology*, org. P. Brough. Routledge, 211-223.
- OCDE. 2020. *Decentralisation and Regionalisation in Portugal. What Reform Scenarios?* Paris: OCDE, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/decentralisation-and-regionalisation-in-portugal_fea62108-en.
- Paasi, Anssi. 1986. «The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity». *Fennia-International Journal of Geography*, 164, n.º 1: 105-146.
- Paasi, Anssi. 2001. «Europe as a social process and discourse: considerations of place, boundaries and identity». *European Urban and Regional Studies*, 8, n.º 1: 7-28.
- Paasi, Anssi. 2010. «Regions are social constructs, but who or what ‘constructs’ them? Agency in question». *Environment and Planning A*, 42, n.º 10: 2296-2301.
- Paasi, Anssi. 2011. «The region, identity, and power». *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 14: 9-16.
- Paasi, Anssi, John Harrison, e Martin Jones. 2018. «New consolidated regional geographies». In *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*, orgs. A. Paasi, J. Harrison e M. Jones. Edward Elgar Publishing, 1-20.
- Paasi, Anssi, e Metzger, J. 2018. «Foregrounding the region». In *Transitions in Regional Economic Development*, orgs. I. Turok et al. Routledge, 34-54.
- Paül, Valeria, Fiona Haslam Mckenzie. 2015. «‘About time the regions were recognised’: interpreting region-building in Western Australia». *Australian Geographer*, 46, n.º 3: 363-388.
- Pérez-Nieto, Enrique G. 2016. «Centralization as a barrier to cross-border cooperation? Some preliminary notes from an Iberian approach». *Journal of Borderlands Studies*, 31, n.º 4: 481-495.

- Pred, A. 1984. «Place as historically contingent process: structuration and the time-geography of becoming places». *Annals of the Association of American Geographers*, 74, n.º 2: 279-297.
- Público*. 2023a. «Manuel Carvalho: a descentralização a caminho da farsa», *Público*, 20 de março.
- Público*. 2023b. «João Ferrão: reforço das CCDR ‘é demasiado complexo para ser imposto de forma central e unilateral’». *Público*, 27 de janeiro.
- Público*. 2024. «Regionalização não é prioridade do governo, avisa Montenegro», *Público*, 20 de maio.
- Ribeiro, José Cadima, org. 2023. *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento*. UMinho Editora.
- Rocha, Joaquim Freitas, e Andreia Barbosa. 2023. «O estado do Estado: a regionalização no quadro da Constituição portuguesa e da abertura à União Europeia». In *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento*, org. J. C. Ribeiro. UMinho Editora, 41-61.
- Rodríguez-Pose, Andrés. 2008. «The rise of the ‘city-region’ concept and its development policy implications». *European Planning Studies*, 16, n.º 8: 1025-1046.
- Santos, Íris, Luís Miguel Carvalho, e Benedita Portugal Melo. 2022. «The media’s role in shaping the public opinion on education: a thematic and frame analysis of externalisation to world situations in the Portuguese media». *Research in Comparative and International Education*, 17, n.º 1: 29-50.
- Santos, José António. 1985. *Regionalização, Processo Histórico*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Scott, Allen J. 2001. «Globalization and the rise of city-regions». *European Planning Studies*, 9, n.º 7: 813-826.
- Semian, Michael. 2016. «Region in its complexity: a discussion on constructivist approaches». *AUC GEOGRAPHICA*, 51, n.º 2: 179-188.
- Silva, Filipe Carreira da. 2016. *O Futuro do Estado Social*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Simon, Adam, e Michael Xenos. 2000. «Media framing and effective public deliberation». *Political Communication*, 17, n.º 4: 363-376.
- Smas, Lukas, e Perter Schmitt. 2021. «Positioning regional planning across Europe». *Regional Studies*, 55, n.º 5: 778-790.
- Soja, Edward W. 2016. «Regional urbanization and the end of the metropolis era». In *Cities in the 21st Century*, orgs. O. Nel-lo e R. Mele. Routledge, 41-56.
- Storper, Michael. 1997. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Guilford Press.
- Vainikka, Joni. 2012. «Narrative claims on regions: prospecting for spatial identities among social movements in Finland». *Social & Cultural Geography*, 13, n.º 6: 587-605.
- Zimmerbauer, Kaj. 2017. «Regions, regionalisms and identities: Towards a regional mess». In *Reanimating Regions*, orgs. J. Riding e M. Jones. Routledge, 178-193.

10

Variadas crises do sistema agrícola alentejano¹

Kaya Schwemmlin

¹ Este texto integra algumas secções traduzidas para a língua portuguesa de um capítulo da tese de doutoramento escrita em inglês pela mesma autora, tese esta não publicada e que se encontra em fase de conclusão.



Imagem 10.1 – Agricultura de subsistência no litoral alentejano

Foto: Kaya Schwemmlin.

Introdução

A evolução dos sistemas agrícolas no Alentejo é indissociável das políticas de desenvolvimento rural e agrícolas que têm vindo a reestruturar e reconfigurar o mundo rural. Esta contribuição procura caracterizar os sistemas alimentares no Alentejo pré-1974 e durante o primeiro quarto do século XXI, tendo em conta as variações nas funções de uso do solo e posse da terra e os impactos socioeconómicos e ambientais que estas mutações acarretam. Em traços gerais, procura-se averiguar se as lutas camponesas pelo direito à terra, pela produção de bens alimentares em contexto de subsistência apresentam diferenças ou semelhanças entre estes dois períodos. Assim, os objetivos deste capítulo são: (a) numa perspectiva sócio-histórica, compreender o contexto de desenvolvimento agrário no qual as lutas camponesas no Sul de Portugal se inserem no período pré-1974; (b) identificar e explorar os elementos-chave que podem explicar algumas das continuidades e descontinuidades dos sistemas agrícolas do Alentejo, tendo em conta as reivindicações populares desde a constituição do Estado Novo; (c) refletir sobre a complexa inter-relação entre pessoas, recursos, práticas agrícolas e transição para um futuro sustentável, justo e democrático. Os resultados preliminares mostram-nos um processo de transformação territorial com continuidades e descontinuidades: da concentração de terra e de poder nas mãos de uma elite latifundiária à nacionalização de milhares de hectares para uma produção em cooperativas e unidades coletivas de produção (UCP), com as consequências de intensificação da produção industrial associada à integração de Portugal na Comunidade Europeia (CE) e à política agrícola comum.

Hegemonia do latifúndio e abandono do minifúndio – *ontem e hoje*

A agricultura portuguesa insere-se naquilo a que muitos chamam «modelo do Sul» da agricultura europeia (Arnalte-Alegre e Ortiz-Miranda 2013). Isto é, um modelo caracterizado pelo dualismo associado à escassez de médias explorações e à presença significativa de pequenas e muito grandes explorações (Calvário 2022), característico de países como a Espanha, a Itália e a Grécia (Arnalte-Alegre e Ortiz-Miranda 2013).

Assim sendo, o modelo agrícola português é dominado, económica e geograficamente, pela agricultura intensiva de larga escala (mais de 100 ha) (Moreira 1991). Veja-se como, em 2016, 58,0% da Superfície Agrícola Nacional (SAU) foi explorada por produções com 100 ou mais hectares, que representavam apenas 2,4% das explorações agrícolas (INE 2017). Para mais, a concentração de terra é tão elevada que apenas 261 herdades agrícolas (0,1% das produções) com 1000 ou mais hectares de SAU operam em 12,3% da SAU no país (INE 2017). Tal poderá ser comprovado com o auxílio do quadro 10.1.

Quadro 10.1 – Número de explorações, SAU e variações 2009-2016

Classes de SAU	Exploração		SAU		Variação 2009-2016		Variação 2009-2013		Variação 2013-2016	
	(n.º)	(%)	(ha)	(%)	n.º Expl. (%)	SAU (%)	n.º Expl. (%)	SAU (%)	n.º Expl. (%)	SAU (%)
Total	258 983	100,0	3 641 691	100,0	-15,2	-0,7	-13,4	-0,7	-2,1	0,0
< 1 ha	49 301	19,0	26 528	0,7	-25,3	-24,3	-20,7	-21,4	-5,8	-3,7
1 a < 5 ha	135 827	52,4	304 459	8,4	-17,6	-15,9	-15,8	-13,9	-2,1	-2,3
5 a < 20 ha	49 942	19,3	478 763	13,1	-4,2	-2,8	-4,8	-3,6	0,6	0,9
20 a < 50 ha	12 999	5,0	395 056	10,8	10,8	10,4	9,9	11,1	0,7	-0,7
50 a < 100 ha	4 697	1,8	326 304	9,0	7,9	7,7	6,9	6,5	0,8	1,1
100 a < 500 ha	5 159	2,0	1 121 887	30,8	3,6	2,2	-1,2	-3,9	4,8	6,3
500 a < 1 000 ha	798	0,3	538 972	14,8	-6,9	-7,1	-1,4	-0,8	-5,6	-6,3
≥ 1 000 ha	261	0,1	449 723	12,3	-1,8	2,1	3,4	8,4	-5,1	-5,8

Fonte: INE 2017.

O latifúndio, antes da década de 1960, entendido como unidade agrícola e pecuária de dimensão considerável, era constituído por uma ou várias grandes explorações (designadas por herdades) geridas como uma única entidade económica (vulgarmente designada por lavoura) (Santos 2004). Este tipo de conceção de produção em grande escala

foi criado no século XIX, na sequência de reformas agrárias promovidas pelo liberalismo e por outras precedentes associadas a mudanças socioeconómicas e institucionais ocorridas entre os séculos XVII e XIX (Santos 2004).

Atualmente, o latifúndio pode ser considerado, por um lado, um legado da agricultura extensiva «tradicional» praticada durante o Estado Novo e, por outro, o fruto do desenvolvimento da produção «moderna», mecanizada e capitalista (Moreira 1991). O latifúndio atual está tipicamente concentrado no Alentejo, zona em que a concentração de terra continua a ser a mais alta do país, com 57,7% da SAU (INE 2017).

Além disso, a dimensão média de cada exploração agrícola no Alentejo é de 58,9 ha, o que indica uma concentração de posse da terra significativamente maior, comparativamente com o resto do país, no qual as áreas agrícolas médias são de 14,1 ha de SAU (INE 2017).

Na posição oposta figura a agricultura minifundiária, isto é, de subsistência, camponesa, familiar e de pequena escala. Tendo em conta fatores como o êxodo rural e as mutações demográficas e de uso do solo que daí decorreram, pode observar-se uma tendência geral de decréscimo da agricultura camponesa e uma crescente concentração de terras por grandes proprietários. Tal pode ser comprovado pelo facto de a SAU se manter estável, mesmo quando o número de explorações agrícolas na União Europeia (UE) diminuiu consideravelmente (*Eurostat* 2022). Veja-se: em 1979, 94% das explorações eram de pequena escala (Moreira 1991). Atualmente, apesar da redução de, aproximadamente, 23%, a agricultura de pequena escala até 5 ha continua a representar a grande maioria das propriedades agrícolas nacionais (71,4%) (INE 2017).

Além da redução em termos quantitativos, configurou-se também uma perda de importância social deste tipo de produção e consumo, como demonstram os dados de 1968: 71% das explorações e 29% da SAU eram dedicadas principalmente ao autoconsumo familiar (INE 1968), para além de que a agricultura de minifúndio empregava 45% dos trabalhadores agrícolas (excluindo os agricultores e o trabalho familiar não pago) (Moreira 1991). Assim, este tipo de agricultura não só respondia às necessidades alimentares da população rural portuguesa, como também era uma fonte de rendimento para uma grande parte dos trabalhadores.

Olhando novamente para a agricultura que se pratica atualmente no país, as unidades produtivas com menores dimensões (menos de 1 ha) representam 18,6% do total, mas nelas se cultivam somente 0,7% da SAU (GPP 2019). Assim, os contextos atuais dos sistemas alimentares, tendencialmente já não se caracterizam pela subsistência da agricultura de pequena escala, que tem sido gradualmente substituída por dinâmicas *top-down*, as quais visam tornar o *improdutivo produtivo*, tais como através do esforço de arborização estatal e abandono dos baldios (Pereira 2006). Para além disso, os atuais sistemas alimentares de subsistência não são praticados devido à necessidade de geração de alimentos e representam apenas uma pequena parte dos rendimentos de uma família agrícola (Cordovil, Rolo e Rocha 2021). Igualmente, estes agricultores continuam marginalizados pelos «insuficientes e injustos» apoios públicos (Cordovil, Rolo e Rocha 2021, 24).

Além das mudanças sociodemográficas, também se pode observar um declínio da importância do sector agrícola, em geral, em termos de contribuição para o produto interno bruto (PIB) da economia do país. Veja-se: em 1950 a agricultura representava 31% do PIB, em 1960 cifrava-se em 23% e em 1970 rondava os 15% (Mendes 1983). Hoje, a contribuição da agricultura para o PIB é mínima (1,3% em 2022) (PORDATA 2023).

Quando observamos o contexto agrário pré-1974, autores como Moreira (1991, 297) evidenciam o «dualismo estrutural da agricultura portuguesa» que traça uma geografia agrícola dividida em dois grandes blocos pelo rio Tejo: as pequenas propriedades camponesas de subsistência no Norte, que apresentam uma ligação muito próxima entre patrão e assalariados, e as grandes propriedades latifundiárias *patronais* no Sul (excluído o Algarve), que assentam principalmente nos trabalhadores assalariados, que representavam uma parte substancial da população agrícola predominante na agricultura extensiva da monocultura do trigo (Moreira 1991).

Neste sistema latifundiário, ou *oligopólio agrícola*, uma das prioridades é a maximização de lucro por parte dos grandes produtores (os *lavradores*) (Santos 2004). Pré-1974, o latifúndio apresentava a forma de exploração direta por conta própria com trabalho assalariado (como a mata, árvores de fruto, olivais, etc.) ou via arrendamento a meeiros e pagamento de quotas das parcerias (como

a vinha) nos terrenos menos férteis (Baptista 1994). Consequentemente, nesses sistemas alimentares consolidava-se uma posição de poder – o patrão detinha boas ligações (formais e informais) com o Estado e muitas vezes conseguia manter uma relação de hegemonia sobre outros grupos sociais, como o pequeno produtor (e. g., Baptista 1994 e Santos 2004). Os assalariados mais marginalizados, ou os «pobres», na caracterização antropológica de Cutileiro (1972), estavam sujeitos às necessidades e procura de um mercado de trabalho oligopsonista, no qual os «ricos» preferiam empregar agricultores de outras regiões de Portugal, de modo a ignorarem os requisitos das demandas locais e manterem os salários baixos (Santos 2004). O trabalho agrícola era duro e culturalmente muito ligado à aldeia; os agricultores, tipicamente, estavam dependentes da natureza e dos recursos naturais de que dispunham. Tal dependência trouxe muitos conflitos, às vezes letais, sobre recursos produtivos, como a água e os limites dos terrenos (Baptista 1994).

Assim, a agricultura portuguesa pré-1974 estava associada a uma imagem de desigualdade: enquanto os proprietários latifundiários enriqueciam, aumentando, por exemplo, pela via do matrimónio, a posse de terra, as condições de vida dos pequenos produtores, dos camponeses e dos assalariados mantinham-se difíceis, caracterizadas pela pobreza, fome e sucessivas «crises de trabalho». Como afirma, Estrela (1978, 221), as problemáticas associadas às sociedades rurais (isto é, as desigualdades, a pobreza e o desemprego, baixa produtividade do sector agrícola) são o resultado direto da «existência de padrões obsoletos de propriedade fundiária». Isto é, a estrutura da propriedade sedimenta as bases para as relações entre classes e pode ser considerada elemento fundamental da estratificação social que está na base das disputas e trajetória de desenvolvimento rural (Estrela 1978).

Assim, a consolidação de uma racionalidade conservadora baseada em valores tradicionais apoiados por regimes políticos ditatoriais (Esperança 2016), em articulação com um frágil desenvolvimento rural, prejudicou especialmente a população rural economicamente desfavorecida. Deste modo, o modelo de desenvolvimento rural implementado e aprofundado durante a ditadura consolidou a concentração fundiária e agravou desigualdades entre classes resultantes da repartição de terra baseada no financiamento do Estado ditatorial

autoritário e fascista,² assente em princípios nacionalistas, antidemocráticos, policiais e corporativos (Rosas 2019), em convergência com os interesses dos latifundiários, da burguesia agrária e da Igreja na perpetuação da propriedade privada (Estrela 1978; Esperança 2016). Tal configura um panorama de concentração de terra muitíssimo elevado: em 1968 apenas 488 propriedades com mais de 1000 ha ocupavam 21,5% da área total ocupada pelas variadas classes produtoras (INE 1968).

Continuidades e descontinuidades dos sistemas agrícolas: terra, trabalho e (re) distribuição

A imagem dicotómica previamente traçada dos sistemas agrícolas anteriores a 1974, contudo, não dá espaço a algumas das continuidades sociais e culturais, sobretudo evidentes na agricultura familiar alentejana (Carmo 2010). Isto é, o cariz dualista da análise socio-cultural e da diferenciação entre regiões agrícolas entre o Norte e o Sul do país resulta numa caracterização que exclui, por exemplo, a importância da agricultura familiar no Sul do país e não evidencia a importância da pluriatividade ou os impactos da crescente urbanização ocorrida no Norte do país e a relação com a reestruturação da agricultura familiar, camponesa (Carmo 2010).

Assim sendo, é importante reter que no Alentejo encontramos uma diversidade de estatutos de propriedade, de trabalho agrícola e formas de produção (Carmo 2010). Tal como outrora, estas descontinuidades e continuidades deixaram marcas no território e, no caso das continuidades, ainda são visíveis nos sistemas alimentares de hoje.

² Mesmo que alguns autores (e. g. , Pinto 2012 e Martins 2022) considerem que o regime autoritário em Portugal do Estado Novo não possa ser considerado fascista, mas que se enquadra mais num «regime conservador fascizante» (Batista 2022), aqui é assumida a posição de que, mesmo se Portugal difere de outros regimes fascistas, essas diferenças não influenciam a natureza dos regimes (Adinolfi 2012). Como refere Rosas (2019, 514), «o Estado Novo configurou um fascismo conservador, resultante da unificação das direitas autoritárias e antiliberais e das direitas civis e militantes [...] Essa unificação e homogeneização realiza-se em torno da particular e indiscutível chefia carismática de Oliveira Salazar [...] que constrói um regime nacionalista, corporativo, antidemocrático, policial e de características essencialmente fascistas».

Duas destas continuidades que aqui se sublinham são a centralidade da questão da terra na contestação político-ideológica das relações de poder (Baptista 1994) e a necessidade de trabalho (externo) barato, explorado e sazonal, quer nos sistemas agrícolas do passado, quer nos sistemas agrícolas do presente (Almeida 2021).

Quando olhamos para o contexto histórico, é notório que a reforma agrária não foi um processo uniforme, pois ainda hoje é contestada – para uns é o início da concretização dos direitos laborais, para outros um processo de expropriação e degradação (Esperança 2016). Nos campos do Sul são os assalariados rurais que formam a massa crítica, lideram a contestação e expõem as más condições de vida no campo (Estrela 1978) sob o lema «a terra a quem a trabalha» ou «o povo é quem mais ordena» (Almeida 2023). Manter a oposição não é fácil devido à censura à imprensa, polícia política, prisões políticas e partido único (Mota 2020), perseguição, prisão sem julgamento, julgamentos de fachada em tribunais militares, tortura e deportação para um campo de trabalhos forçados (Raimundo 2023). A nível social, o contexto é também marcado pela repressão e silenciamento de lutas pela extensa rede de informadores para gerir a oposição, que, ao longo de quatro décadas, resultou em cerca de 30 000 pessoas presas, 32 mortes no campo de trabalho do Tarrafal e cerca de 20 membros da oposição diretamente mortos pela polícia secreta, a PIDE (Polícia Internacional e de Defesa do Estado) (Raimundo 2023). Além disso, a ditadura aboliu os sindicatos de trabalhadores rurais e reprimiu a luta pela terra e os protestos dos assalariados (Raimundo 2023). Assim, os movimentos alentejanos tinham de dosear cuidadosamente o seu ativismo sob forma de greve permanente: «[...] o resultado do trabalho tinha de ser equilibrado, pelo menos aos olhos do capataz, para evitar despedimentos. Um trabalhador novo depressa aprendia todos os truques para mostrar que tinha trabalhado muito, mesmo quando não tivesse feito nada» (Estrela 1978, 234).

Entre os anos 1950-1960 a economia portuguesa ficou aquém da de outros países europeus, com 47% da população ativa empregue na agricultura, representando cerca de 1,5 milhões de pessoas (Baptista 1994), com uma forte tendência para a feminização do trabalho agrícola – as mulheres representavam 28% da população agrícola em 1960, passando para cerca de 50% já em 1980 (Lima 1991). Contudo, em 1970 a população empregada na agricultura já tinha diminuído um terço (Batista 1994), sendo que nos dez anos anteriores

a agricultura no país vivenciou um período de estagnação devido às condições miseráveis dos agricultores, ao crescimento de trabalho nas cidades (Setúbal e Lisboa) e no estrangeiro (França e Alemanha) e à necessidade de força humana para as guerras coloniais (Moreira 1991). Veja-se que os números de europeus passaram de 45 000 em Angola e 30 000 em Moçambique em 1940 para 300 000 e cerca de 200 000, respetivamente, nos últimos anos do império (Jerónimo e Monteiro 2023).

A 25 de Abril de 1974, o golpe militar do Movimento das Forças Armadas pôs fim a quase cinco décadas de ditadura em Portugal (1926-1974), uma das mais longas do século xx e com uma das mais extensa e prolongada dominação colonial. Nesta altura, o país assiste a grandes transformações sociais e económicas, sendo que o processo de democratização trouxe ao território a capacidade de construir a sua versão do Estado-providência europeu (Amaral 2023).

Devido ao fim da repressão e do silenciamento das lutas pelo acesso à terra, nos campos do Alentejo rapidamente se erguem variadas lutas sindicais com ideias de socialismo e reforma agrária (Moreira 1991). É também aprovado um novo regime de arrendamento rural que visava acabar com os arrendamentos precários e os privilégios dos rendeiros e dos proprietários. Relativamente aos assalariados, a luta agrária deu azo a (Estrela 1978):

- a) Aumento dos salários: homens, 160\$/dia; mulheres, 120\$/dia; tratoristas, 190\$/dia;³
- b) Redução da semana (45 horas de trabalho, no máximo);
- c) Garantia de transporte (para situações em que o trabalhador tivesse de se deslocar mais do que 3 km);
- d) Eliminação das demissões sem justa causa;
- e) Outros fatores, como recrutamento obrigatório de trabalhadores e ocupação de propriedades agrícolas sem qualquer controlo formal (no distrito de Évora havia 132 propriedades agrícolas, que tinham sido completamente ocupadas em finais de junho de 1975). Esta ocupação foi regularizada pelos Decretos n.ºs 406-A e 407-A, de 30 de julho de 1975 – constituindo-se, assim, as bases legais da reforma agrária.

³ Isto é, com inflação, 29,05euros; 21,79 euros; 34,5 euros, respetivamente (comparando 1975 e 2024).

Como afirma Baptista (1994, 917) «a luta pela terra foi, assim, o processo de lutar pelo emprego [...]». Deste modo, é natural que as formas de trabalho se alterem, tendo também em conta que as formas de financiamento e apoio do Estado português igualmente se transformaram. Assim, no período de 1974 a 1976 foram criadas 600 unidades coletivas de produção (UCP) e imensas cooperativas agrícolas (Quaresma 2023). A título de exemplo, apenas no concelho de Odemira foram nacionalizados cerca de 20 000 ha e convertidos em UCP nas seguintes freguesias (Quaresma 2023):

- Colos – cerca de 4000 ha, com o nome de «Vitória Nossa», que teve uma cisão, tendo sido criada a «Cooperativa da Ferraria»;
- Relíquias – cerca de 2000 ha;
- Odemira – cerca de 6400 ha; havia a UCP «Vitória do Povo», depois houve uma cisão e a criação da «Cooperativa Sergasal»;
- São Luís – 1400 ha, chamada «Custou, mas foi»;
- São Teotónio – 1600 ha;
- Saboia – 770 ha;
- Vale de Santiago – 1400 ha;
- Vila Nova de Milfontes – 1300 ha.

Após o período revolucionário de 1974-1976, associado a mudanças no panorama político e ideológico, rapidamente se instala um cenário que favorece os proprietários com poder (Baptista 1994). Além da contrapressão dos latifundiários apoiados por forças conservadoras, a reforma agrária cai no erro de marginalizar pequenos e médios agricultores, que não tinham terra suficiente, ou exclui a mulher das UCPs (por exemplo, as UCPs no distrito de Beja «Unidos Venceremos», «Sol Nascente» ou a «A Vitória é Nossa» não empregaram uma única mulher) (Estrela 1978). Como afirma Estrela (1978, 250), «a situação de melhores salários e pleno emprego para os homens nas UCP depende da exploração da mão-de-obra feminina e perpetua essa mesma exploração através dos salários baixos e do trabalho eventual».

Assim, com o avanço da contrarreforma agrária em 1977, Portugal vê os avanços políticos a serem anulados (Baptista 1994). Tal recuo político culmina na integração crescente de Portugal no mercado liberal europeu e com a adesão à Comunidade Económica Europeia

(1986) (Baptista 1994), reestruturando-se o sector agrícola em função das necessidades capitalistas europeias e globais, num contexto de agravamento da dívida externa e de variadas crises emergentes (isto é, crises do petróleo em 1973 e 1979). Tal faz Portugal recorrer ao Fundo Monetário Internacional em 1978 e 1983 (Farto e Morais 2012). A Constituição de 1976 foi posteriormente revista, num contexto de intensa instabilidade política, crise económica e avanço do neoliberalismo. É em 1983 que a reforma agrária é politicamente abandonada (Esperança 2016).

Assim, a produção agrícola no Alentejo muda gradualmente de panorama: os grandes proprietários, com capacidade de investimento e condições de produção, mecanizam-se e intensificam o cultivo, aumentam a competitividade e tornam-se grandes empresas capitalistas; os latifundiários, com terras de menor qualidade, apostam no regime extensivo, com recurso à florestação ou ao abandono (Baptista 1994). Os solos de pior qualidade foram abandonados ou reconvertidos em florestas, maioritariamente eucaliptais, como é evidenciado por Cordovil, Rolo e Rocha (2018).

Por outro lado, a agricultura familiar de pequena ou média escala sofre várias alterações, baseadas na mecanização, na diminuição da área cultivada, no número de agricultores e na diversificação do rendimento proveniente, por exemplo, da emigração (Baptista 1994). Tal desinvestimento na agricultura e na ruralidade ainda hoje se sente – a agricultura minifundiária é marcada pelo processo de abandono e falta de continuidade geracional, sendo a idade média dos produtores singulares de 62 anos (INE 2019). Configura-se, desta forma, um panorama de agricultura portuguesa no qual a empresarialização da agricultura é favorecida – com a duplicação de sociedades agrícolas em apenas dez anos, explorando 36% da SAU em 2019 (27% em 2009) (INE 2019). Este tipo de tendência de intensificação e empresarialização é especialmente notório no Alentejo (Azoia 2021).

A internacionalização e a liberalização da agricultura portuguesa não só alteram radicalmente a configuração da agricultura nacional, como também têm impacto na dieta alimentar portuguesa (Moreira 1991) e na diminuição da agrobiodiversidade endémica: em apenas 50 anos perderam-se para sempre 27 variedades de trigo (de 30 variedades em 1920 para três variedades muito produtivas e resistentes em 1970) (Almeida 2021). Portanto, com a entrada em 1986 na Comunidade

Económica Europeia (CEE), o país aderiu às diretivas europeias e à política agrícola comum (PAC). Este facto promoveu, em primeiro lugar, o caminho para a concorrência de mercado neoliberal, uma vez que Portugal se tornou (mais) dependente dos mercados, subsídios e insumos químicos da UE, e, em segundo lugar, permitiu afastar as pessoas do campo com políticas orientadas para uma conceção de «ser pago para não produzir». Portanto, cria-se uma situação em que a agricultura tradicional passou a ser vista cada vez mais apenas como um complemento de situações de lazer ou de pobreza, sem ganhos económicos (Almeida 2020). Já em 1989, 61% dos agregados domésticos agrícolas não dependiam da agricultura como fonte de rendimento principal (Baptista 1994).

Com a reestruturação da agricultura portuguesa em torno das políticas agrícolas devido ao seu enquadramento na União Europeia, é principalmente a partir de 1992 que os subsídios agrícolas são concebidos de acordo com o número de hectares e com a produtividade associada aos mesmos. Trata-se das ajudas diretas compensatórias ligadas (ADL N.^o), um sucessor das primeiras medidas de limitação à produção (isto é, quotas leiteiras e pousio obrigatório) (Cordovil, Rolo e Rocha 2021). As ADL N.^os nascem com a intenção de auxiliar aqueles que foram os mais afetados pela redução do protecionismo (Cordovil, Rolo e Rocha 2021). A produção de cereais no Alentejo, por exemplo, demonstra como se consolida um modelo de subsídio que beneficia aqueles que já são proprietários fundiários, como explica Oliveira Baptista no prefácio ao livro de Cordovil *et al.*: «estes pagamentos rapidamente evoluíram, deixando de exigir qualquer contrapartida de cultivo da terra e tornando-se verdadeiras rendas fundiárias, decorrentes, não de ser agricultor, mas da condição de proprietário fundiário» (Cordovil, Rolo e Rocha 2021, 3). Atualmente, Portugal importa 80% do seu trigo (Almeida 2021).

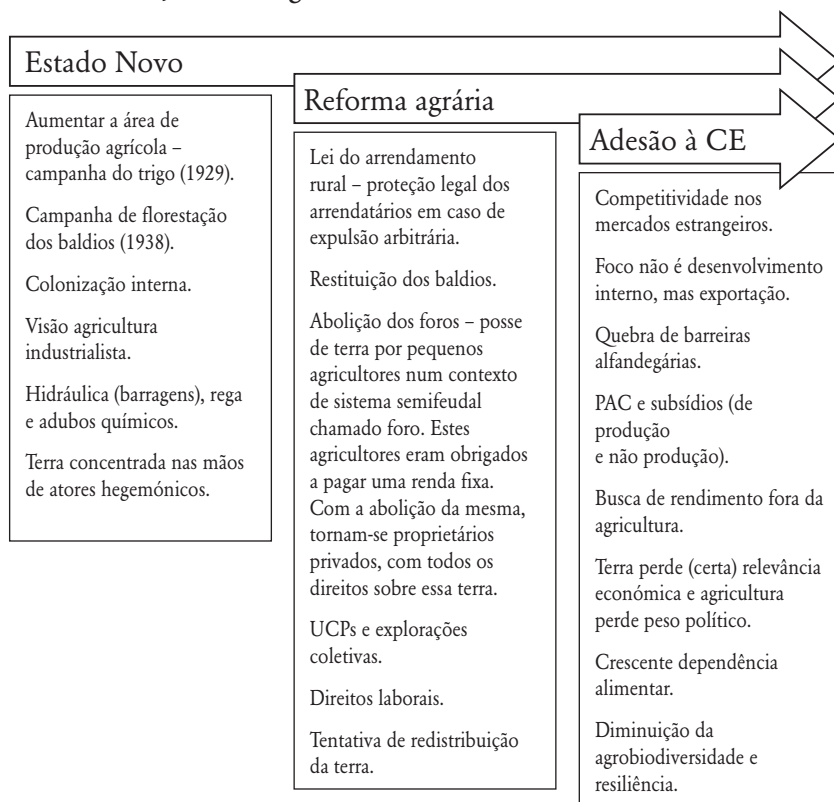
A partir desse período, a agricultura em Portugal é sempre mais marcada pela mecanização, investimento em produtos fitossanitários químicos, sementes adaptadas e compressão tarifária. A agricultura minifundiária é cada vez menos necessária, menos lucrativa, com menos área cultivada ou mesmo abandonada, principalmente a agricultura praticada em solos difíceis, dado que estes não asseguravam a competitividade exigida pelo mercado. Assim, entre 1970 e 1974, a área semeada foi reduzida em 23% (em relação a 1960-1964) e grande

parte da necessidade nacional é fortemente dependente dos complexos industriais do milho e da soja (Baptista 1994). Deste modo, desvincula-se o rural da agricultura, e a remuneração do trabalho agrícola e o bem-estar da terra.

A figura 10.1 expõe, resumidamente, as principais medidas, campanhas e processos de descontinuidade entre o Estado Novo, a reforma agrária e a adesão à CE.

Os processos de descontinuidade das mutações sociopolíticas do Estado Novo associados à adesão à CE evidenciam, contudo, padrões hegemônicos *de se fazer* agricultura, como, por exemplo, o contínuo alargamento da propriedade (privada) das terras agrícolas nas mãos

Figura 10.1 – Medidas, campanhas e processos de descontinuidade: Estado Novo, reforma agrária e adesão à CE



Fonte: Elaboração própria.

de elites rurais, constante liberalização do sector agrícola e crescente domínio sobre tecnologias e recursos essenciais à produção, como a água, o solo ou os trabalhadores, por parte de uma classe hegemónica. Ao olharmos para os sistemas agrícolas de hoje, emergem relações de poder semelhantes às do período anterior à Revolução de 1974: o Alentejo continua com um perfil de concentração de terra quatro vezes superior à média nacional (INE 2016), enquanto no Norte e Centro as explorações são metade do valor nacional (INE 2016). Apesar de a divisão dualista prevalecer quando olhamos para a SAU por área, convém relembrar que a agricultura latifundiária e capitalista no Alentejo tem coexistido com outras formas de produção – ontem e hoje –, como, por exemplo, as hortas familiares de subsistência.

Quando se olha atualmente para a agricultura no Alentejo pode afirmar-se que o panorama relativo às relações de poder é semelhante ao contexto pré-1974. Porém, a colonização desta vez não é interna, pois o aumento do investimento estrangeiro é notório – o poder e o capital da agricultura alentejana estão nas mãos de empresas espanholas, inglesas, alemãs, holandesas, francesas e algumas portuguesas. Com uma maior dependência de Bruxelas, as possibilidades vistas durante o período de democratização associadas ao controlo democrático dos cidadãos sobre os sistemas alimentares perderam-se em grande parte. A marginalização dos pequenos e médios agricultores, os conflitos pelos meios produtivos, como terra e água, não se extinguiram. Aliás, a produção hiperindustrializada de monoculturas tem vindo a crescer, com consequências socioeconómicas e ambientais. Veja-se o exemplo do empresário francês Thierry Roussel (ex-marido de Christina Onassis), que, nos anos 1990, causou o primeiro grande escândalo agroindustrial no Alentejo (arquivos RTP 1991). Após anos de má gestão e o incentivo à agricultura «industrial» em Odemira, Roussel, abandona as estufas, deixando centenas de toneladas de plástico a voar ao vento ou a poluir extensas áreas do parque natural. Deixa também dezenas de milhares de euros de salários em atraso, a fatura do desemprego e as dívidas à segurança social (Alves 2021; Simões 2020). Neste caso, a maioria dos trabalhadores que foram afetados eram portugueses. Atualmente, os trabalhadores rurais nos campos do Sul são de origem búlgara, ucraniana, moldava, romena, marroquina e, mais recentemente, nepalesa, indiana, bengalesa. Estão a ser contratados de modo a garantirem uma fonte de trabalho agrícola

«mais económica», tal como foi feito no pré-1974 com a contratação de trabalhadores externos aos campos do Sul, que eram depreciativamente designados por «ratinhos».⁴

De facto, o concelho mais produtivo em termos económicos e o maior exportador em Portugal, Odemira, aumentou, em apenas quinze anos (2008-2023) a sua população em 528%, sendo mais de 70% dos residentes estrangeiros indianos e nepaleses (Horstink, Schwemmlein e Masson 2024). Assim, devido ao poder associado à expansão do trabalho agrícola industrializado em regime de monocultura desde inícios da década de 1980, sedimenta-se novamente a ausência de vontade política no desenvolvimento rural e na obtenção de condições de vida dignas para os trabalhadores agrários. Tal é confirmado pelos recentes estudos realizados no concelho de Odemira por Horstink, Schwemmlein e Encarnação (2022; 2023), nos quais foi identificada uma miríade de fragilidades associadas a esse agroterritório, todas elas ligadas ao modelo de desenvolvimento rural assente no rápido progresso da agricultura industrial intensiva de monocultura de exportação, da expansão energética de larga escala e da expansão do turismo. Portanto, a modernização portuguesa das ruralidades alentejanas tem deixado o território crescentemente dependente de produtos e fatores de produção externos e tem trazido maior degradação e poluição dos recursos naturais, bem como a perda de biodiversidade endémica. No entanto, esta análise do território de Odemira permitiu também identificar os pontos de maior pressão neste concelho, que são de natureza sociopolítica e socioeconómica:

- Globalização económica capitalista neoliberal;
- *Neofeudalismo*, que implica uma discrepância nas relações de poder – monocultura intensiva com acesso a capital, instituições e recursos *versus* agricultura de pequena escala, que sofre um constante desempoderamento e desmotivação dos modos

⁴ «Trabalhador sazonal que se desloca em ranchos para realizar empreitadas de ceifas de cereais. É basicamente um ceifeiro, mas com características diferentes do trabalhador local. Estes ‘assalariados sazonais’ ou ‘operários sazonais’ (Medeiros1976) constituem uma força de trabalho semiproletarizada (Cunhal 1968) frequente nos campos do Alentejo e Ribatejo até meados do século XX» (Almeida 2002, 1).

de vida rurais tradicionais, a par de uma crónica falta de articulação com associações de desenvolvimento local e outras instituições públicas;

- Gentrificação e desarticulação entre política e território;
- Não reconhecimento das funções sociais e ecológicas da terra e da natureza, que se traduzem numa contínua mercantilização dos produtos e fatores de produção agrícola.

Além dos danos ambientais e esgotamento de recursos, esta aposta numa agricultura hiperindustrializada tem tido também graves repercussões sociais: Portugal tem sido acusado de crimes internacionais ao ser utilizado como plataforma de apoio à imigração ilegal através de esquemas de fraude documental (Trigueirão 2023; Donn 2021). O país é agora visto como um dos principais pontos de entrada na Europa, uma vez que é possível aos imigrantes indocumentados candidatarem-se a empregos e, depois de os encontrarem, pedirem residência, pois a prova de entrada legal é muitas vezes ignorada pelas autoridades, dado que trabalham e contribuem para a segurança social há meses (Makan 2022).

Os relatórios e rusgas policiais, como a recente «operação Espelho», revelam a existência de escravatura moderna, de tráfico de seres humanos e outros indícios «de associação criminosa, auxílio à imigração ilegal, angariação de mão-de-obra ilegal, extorsão, branqueamento de capitais e posse de arma de fogo, entre outros» (Piteira 2023). Estas pessoas não só garantem trabalho barato, mas também se tornaram um «negócio» lucrativo para muitos atores poderosos: os proprietários locais, que alugam casas sobrelotadas; as agências locais de trabalho temporário, que foram acusadas de pagar menos do que o salário mínimo ou de não transferirem o pagamento de horas extraordinárias aos trabalhadores; os assistentes sociais e contabilistas, com esquemas de documentação ilegal; o governo local, ao «facilitar» e receber benefícios sociais e económicos diretamente patrocinados por essas empresas, e, claro, as pessoas por detrás do tráfico de seres humanos. Neste caso há relatos da comunicação social de que os trabalhadores tendem muitas vezes a pagar até 18 000 euros no seu país de origem para virem trabalhar para Portugal, muitas vezes endividando-se para tal (CNN 2021). O pagamento dessa dívida pode levar muito tempo, uma vez que

o salário mínimo atual é de 760 euros, sendo ainda necessário contar com as despesas de subsistência em Portugal.

Tal tem configurado uma situação em que as reivindicações dos trabalhadores agrícolas têm sido ignoradas pelas entidades competentes, conduzindo a um cenário de condições de trabalho, de vida e subsistência inadequadas. Inclusive, as municipalidades e outras instâncias destas regiões sentem, frequentemente, que o governo nacional não está disposto a regular a agricultura intensiva, dada a sua hegemonia em termos de capital social e relevância para a economia nacional (Horstink, Schwemmlin e Encarnação 2023).

Em contraste com o sólido apoio político e económico ao grande agronegócio baseado na exportação, os pequenos e médios produtores não encontram mão-de-obra qualificada – umas vezes pela complexidade da apanha em sistemas de policultura, outras vezes pela barreira linguística que se coloca quando um agricultor tradicional, sem domínio do inglês, tenta empregar trabalhadores estrangeiros. Igualmente, esses produtores continuam com dificuldade em aceder a meios produtivos, como terra ou fontes de água, enquanto as grandes explorações agrícolas exercem grande pressão sobre os recursos da região; esta falta de apoio e de oportunidades tem resultado no desaparecimento dos pequenos produtores e das práticas e conhecimentos tradicionais (Horstink, Schwemmlin e Encarnação 2023).

Simultaneamente, os pequenos e médios produtores perdem oportunidades, como as da transição para as energias renováveis, devido à falta de apoio político, sendo eles os primeiros a serem deixados para trás. Estas ameaças são agravadas pela desflorestação implacável da região, com espécies autóctones substituídas pelo lucrativo, mas nocivo, eucalipto e/ou pinhal bravo, que aumentam o risco de incêndios, dada a correlação temporal e espacial entre o retrocesso das áreas agrícolas e a ocorrência dos incêndios (Cordovil, Rolo e Rocha 2021). Por último, há ainda os impactos das alterações climáticas, em particular as secas severas, a falta de água e o recuo ou secagem de reservas de água ou rios no território, com consequências sociais e ambientais desastrosas – da redução da produção à perda de espécies endémicas, como é o caso do potencialmente recém-extinguido peixe único do Mira, o escalo-do-mira (*Público* 2023). A figura 10.2 reflete algumas das contestações a nível local – do predomínio da florestação

comercial dos eucaliptos e do apelo a uma floresta sustentável aos protestos pela exportação de gado vivo de Sines e às questões de justiça social e ambiental relacionadas com a expansão industrial e a transição energética.

Figura 10.2 – Variadas contestações de *hoje* a nível local



Fonte: Elaboração própria.

Contudo, sob o manto da Agenda 2030 e do Pacto Ecológico Europeu, a União Europeia materializou politicamente, pela primeira vez, a necessidade de estabelecer um rendimento justo e um forte apoio aos seus produtores(as), via reforma da nova política agrícola comum (PAC). Esta medida visa, entre outras, priorizar sistemas alimentares sustentáveis focados nos jovens e pequenos(as) produtores(as) e acabar com práticas injustas, como a dos subsídios por hectare. Serão estas medidas materializadas e assim edificados sistemas agrícolas alentejanos mais sustentáveis e socialmente justos no futuro? Ou poderão as outras prioridades, como a descarbonização e a transição energética, também veiculadas no Pacto Ecológico Europeu, ser um impedimento ao desenvolvimento sustentável do sector agrícola local, dada a voracidade espacial que o desenvolvimento desta transição acarreta?

Notas conclusivas

Olhando para as continuidades e descontinuidades dos sistemas alimentares no Alentejo nos últimos 50 anos, pode afirmar-se que uma análise aprofundada da história das lutas pelo acesso a meios produtivos e ao emprego permite uma compreensão mais vasta da dinâmica moderna dos sistemas agrícolas no Alentejo e do seu trabalho agrícola.

Em traços gerais, o contexto agrário nacional de hoje é moldado por uma série de acontecimentos históricos que tiveram implicações a longo prazo. Destas dinâmicas resultam continuidades e descontinuidades. Uma das continuidades mais evidentes é o papel do Estado: (i) na regulação da estrutura fundiária; (ii) na promoção de um modelo de ocupação e uso (insustentável) do território e recursos devido à priorização política da indústria hiperintensiva economicamente e geograficamente hegemónica; (iii) no silenciamento e rejeição das lutas camponesas. Esta última categoria, atualmente é expressa por:

1. Abandono de pequenos e médios agricultores e falha política de lhes garantir melhoria das condições de vida a longo prazo, levando este grupo a um ponto no qual se pode falar desta atividade como em «vias de extinção»;
2. Concentração do *know-how* e técnicas de resiliência às alterações climáticas nas mãos de classes capitalistas hegemónicas ligadas à ideologia conservadora ou de mercado;
3. Existência de uma contínua necessidade de mão de obra barata, mas contemporaneamente excluir e marginalizar diversas classes ou grupos sociais, como as do género feminino ou os migrantes trabalhadores agrários;
4. Falta de visão política e estruturas legais coerentes adaptadas às realidades locais e à definição de sustentabilidade local;
5. Exaustão de recursos, como a água e solos agrícolas;
6. Contínua falta de empregos justos e sustentáveis no território e escassez de oportunidades não ligadas ao trabalho sazonal, quer na agricultura, quer no turismo.

No lado oposto surgem as descontinuidades relativas a medidas, campanhas, processos políticos e programas de desenvolvimento

rurais. Como foi visto, o Alentejo pode ser ainda caracterizado pela concentração de terra e poder – contudo, passou, por breves instantes, das mãos de poucos latifundiários para o povo. Da produtividade passa-se para a autossuficiência e subsistência; as reivindicações foram parcialmente ouvidas, pelo menos para os elementos do sexo masculino. Tal deu azo à redistribuição de meios produtivos que tinham como objetivo garantir a sobrevivência e condições dignas de trabalho e remuneração, incluindo ter controlo sobre bens naturais/*inputs* de produção. Hoje a concentração de meios produtivos voltou maioritariamente para a classe hegemónica – capitalistas agrários e investimento estrangeiro –, que fomenta uma industrialização e artificialização não só pela agricultura intensiva, mas também devido às necessidades capitalistas atuais de «terras desocupadas» (solos agrícolas) derivadas da aposta nacional na transição energética, que tem uma enorme necessidade de solos para estruturas fotovoltaicas e eólicas (e. g., Silva 2023). Assim sendo, poder-se-á dizer que a sustentabilidade, do ponto de vista do campesinato, de ontem e de hoje, está ligada a ideias de subsistência e de uso pleno e sustentável de recursos essenciais à produção, quer seja terra, água ou energia. A ideia da terra como um bem essencial para a sobrevivência passou hoje a ser vista, politicamente, como um recurso de enriquecimento de investidores estrangeiros e empresas de investimento transnacionais pela extração e exportação. Os sistemas agrícolas do Alentejo encontram-se numa encruzilhada: ou se avança para um sistema alimentar sustentável e justo, que funde a batalha pela vida digna a questões de sustentabilidade, ou se continua com o apoio unilateral ao latifúndio e à agricultura capitalista em monocultura e de exportação, que continua a assentar no trabalho precário e sazonal e na contínua exploração, intensificação e desgaste dos recursos comuns.

Os «ventos de Abril» ainda se fazem sentir no Alentejo. Por um lado, sob a forma de memórias de tempos revolucionários e orgulho da vitória do povo sobre um sistema autoritário e, por outro lado, sob a forma de um manto de silenciamento e rejeição de possibilidade de mudança sociopolítica e melhoria de condições de vida dos sujeitos marginais, precários, assalariados e excluídos. Assim, entender qual o legado das *conquistas de Abril* para o futuro dos sistemas alimentares no Alentejo não é tarefa fácil; porém, poderá afirmar-se que existe um incremento atual da contestação social resultante da (re)consolidação

de padrões hegemónicos de ocupação e uso da terra e acesso a meios tecnológicos e de produção (e. g., água ou energia) no Alentejo. Este choque crescente entre duas perspetivas de *ver* a ruralidade (por um lado, o hegemónico produtivista e extrativista e, por outro lado, o sujeito marginalizado, tal como um camponês de pequena escala e de subsistência ou migrante agrário) poderá, de modo reconfigurado, estar novamente na génese de novas reivindicações agrárias baseadas no questionamento do *status quo* e das relações de poder historicamente sedimentadas. Deste modo, a luta pela terra poderá (novamente) ser a luta pelo bem-estar, pela sustentabilidade, pelo trabalho e pelo direito a condições de vida dignas.

O caminho futuro para os sistemas agrícolas alentejanos poderá beneficiar da inclusão dos trabalhadores agrícolas na definição de políticas de desenvolvimento rural, empoderando os indivíduos de modo a formularem estratégias e caminhos políticos que vão ao encontro dos seus direitos e das suas necessidades e das do território.

Bibliografia

- Adinolfi, Goffredo. 2012. «The institutionalization of propaganda in the fascist era: the cases of Germany, Portugal, and Italy». *The European Legacy*, 17 (5): 607-621, <https://doi.org/10.1080/10848770.2012.699300>.
- Almeida, Maria Antónia Pires de. 2002. *História do Trabalho e das Ocupações*, eds. Conceição Martins e Nuno Monteiro. Oeiras: Celta Editora.
- Almeida, Maria Antónia Pires de. 2021. «A nova paisagem rural portuguesa e o trabalho na agricultura superintensiva». In *Da Escravidão ao Trabalho Digno: nos 150 Anos da Abolição da Escravidão em Portugal e nos 100 Anos da Criação da OIT*, eds. Margarida Seixas e Cristina Rodrigues, 289-302. Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Gabinete de Estratégia e Planeamento, <http://hdl.n.º.hanDL.n.ºe.net/10071/26132>.
- Almeida, Maria Antónia Pires de. 2023. «Velhas e novas reformas agrárias no Alentejo». In *IV Congresso Internacional Soberania Alimentar. Dinâmicas de Produção e Abastecimento na Longa Duração. XI Encontro Rural RePort. XVIII Congreso de Historia Agrária*, 1.ª sessão plenária, «Tenencia de la tierra, reforma agraria y sistemas agroalimentarios. Perspectivas globales y de largo plazo», orgs. Elisa Botella-Rodríguez, Wilson Picado-Umaña e Ángel L. González-Esteban. SEHA e Rural RePort, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 6 a 8 de setembro.
- Alves, Clara Ferreira. 2021. «O faroeste alentejano». *Expresso*, 14 de maio, <https://expresso.pt/opiniaio/2021-05-14-O-faroeste-alentejano-5384906b>.
- Arnalte-Alegre, Eladio, e Dionisio Ortiz-Miranda. 2013. «The ‘Southern model’ of European agriculture revisited: continuities and dynamics.» *Research in Rural*

- Sociology and Development*, eds. Dionisio Ortiz-Miranda, Ana Moragues-Faus e Eladio Arnalte-Alegre, 19: 37-74, Emerald Group Publishing Limited, [https://doi.org/10.1108/S1057-1922\(2013\)0000019005](https://doi.org/10.1108/S1057-1922(2013)0000019005).
- Azoia, João Miguel Queiroz do Nascimento. 2021. «Consequências da intensificação do regadio na paisagem do Alentejo». Tese de mestrado, Universidade de Évora, <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/29093>.
- Batista, Armando. 2022. «Não se pode classificar o Estado Novo como fascista». *ZAP Notícias – Atualidade, Mundo, Ciência, Saúde, Desporto*, outubro, <https://zap.aeiou.pt/nao-se-pode-classificar-o-estado-novo-como-fascista-505516>.
- Calvário, Rita. 2022. «The making of peasant subalternity in Portugal: histories of marginalisation and resistance to agrarian modernisation». *The Journal of Peasant Studies*, 50 (4): 1593-1612, <https://doi.org/10.1080/03066150.2021.2020256>.
- Carmo, Renato Miguel do. 2010. «A agricultura familiar em Portugal: rupturas e continuidades». *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 48 (1): 9-22, <https://doi.org/10.1590/S0103-20032010000100001>.
- CNN. 2021. «Trabalhadores estrangeiros de Odemira pagam 18 000 euros por contrato, diz Ordem dos Advogados», CNN Portugal, December 17, 2021, <https://cnnportugal.iol.pt/gnr/tortura/trabalhadores-estrangeiros-de-odemira-pagam-18-mil-euros-por-contrato-diz-ordem-dos-advogados/20271231/61bca1f90cf2c7ea0f0dfe2c>.
- Cordovil, F., J. Cabral Rolo, e J. Ramos Rocha. 2018. «Materiais para a história do Ministério da Agricultura 1918-2017. Enquadramento histórico e agricultura – um século», https://www.inia.pt/images/publicacoes/2021/joaquim-rollo/Enquadramento_Historico_e_Agricultura__Um_seculo.pdf.
- Cutileiro, José. 1972. «Ricos e pobres no Alentejo: uma análise de estrutura social». *Análise Social*, 9 (34): 265-292.
- Esperança, Bernardo do Amaral. 2016. «Reforma agrária e sua influência nas políticas agrícolas em Portugal (1975-2015).» Tese de mestrado, ISCTE-IUL, https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/12570/1/master_bernardo_frazao_esperanca.pdf.
- Estrela, A. de Vale. 1978. «A reforma agrária portuguesa e os movimentos camponeses. Uma revisão crítica.» *Análise Social*, 54: 219-263.
- Eurostat. 2022. «Farms and farmland in the European Union – statistics», https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics.
- Faro, Manuel, e Henrique Morais. 2012. «Choque da integração na UE e seu esgotamento: luz e sombras». *JANUS, 2011-2012 – Portugal num Mundo em Mudanças*, <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/941>.
- GPP. 2019. «Estrutura das explorações agrícolas – diagnóstico», <https://www.gpp.pt/images/DiagnosticoEstruturalExploraesAgricolas.pdf>.
- Horstink, Lanka, Miguel Encarnação e Kaya Schwemmlin. 2022. «O diagnóstico rural participativo (DRP) para Odemira», <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.13585.92003>.
- Horstink, Lanka, Kaya Schwemmlin, e Miguel Encarnação. 2023. «Food systems in depressed and contested agro-territories: participatory rural appraisal in Odemira,

- Portugal». *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 6, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2022.1046549>.
- Horstink, Lanka, Kaya Schwemmlin, e Gabriela Abrahão Masson. 2024. «Land sovereignty in depressed and contested agro-territories: the cases of Portugal and Brazil». *Elementa: Science of the Anthropocene*, https://online.ucpress.edu/elementa/pages/land_and_sustainable_food_transformations.
- INE. 1968. «Inquérito às explorações agrícolas do continente – 1968», https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=449847049&PUBLICACOESmodo=2.
- INE. 2017. «Inquérito à estrutura das explorações agrícolas – 2016», https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp%3Flook_parentBoui%3D311060046%26att_display%3Dn%26att_download%3Dy&ved=2ahUKEwi5w_TOWcaFAxV6RqQEHXItAt0QFnoECA4QAw&usq=AOvVaw1t_W7UMy4KcZTsDSXYev5g.
- INE. 2019. «Recenseamento agrícola 2019. Primeiros resultados».
- Jerónimo, Miguel Bandeira, e João Pedro Monteiro. 2023. «Empire and decolonization in Portuguese Africa». In *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*, eds. Jorge M. Fernandes, Pedro Magalhães e António Costa Pinto, Oxford University Press, 70-87.
- Lima, Aida Valadas de. 1991. «Velhos e novos agricultores em Portugal». *Análise Social*, 111: 335-359.
- Makan, Ajay. 2022. «Portugal is the EU's latest hotspot for undocumented migrants», <https://foreignpolicy.com/2022/05/21/portugal-europe-migration-undocumented-work-residency-citizenship-south-asia/>.
- Mendes, F. R. 1983. «O sector agrícola, a economia nacional e as relações de troca intersectoriais (1950-1980)». *Análise Social*, 19: 77-79.
- Moreira, Manuel. 1991. «Portuguese agriculture and the state: an outline of the past 25 years». In *Towards a New Political Economy of Agriculture*, eds. William H. Friedland et al. Nova Iorque: Routledge.
- Mota, Carlos Alberto Magalhães Gomes. 2020. «A educação portuguesa durante o Estado Novo (1933-1974): uma visão de síntese». *Saberes Interdisciplinares*, 13 (25): 33-48, <https://doi.org/10.2021/saberesinterdisciplinares.v13i25.340>.
- Pereira, J. S. 2006. *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactos e Prevenção*. Lisboa: Instituto Superior de Agronomia, https://www.researchgate.net/profile/Jose-Pereira-64/publication/236841445_Incendios_Florestais_em_Portugal_Caracterizacao_Impactos_e_Prevencao/links/5436bb870cf2bf1f1f2d3e67/Incendios-Florestais-em-Portugal-Caracterizacao-Impactos-e-Prevencao.pdf.
- Pinto, António Costa. 2012. *The Nature of Fascism Revisited*. Social Science Monographs. Boulder, Nova Iorque: Columbia University Press.
- Piteira, S. 2023. «Detidos na ‘operação Espelho’ ouvidos em Évora». https://www.rtp.pt/noticias/pais/detidos-na-operacao-espelho-ouvidos-em-evora_n1531622.
- Pordata. 2021. «População estrangeira com estatuto legal de residente: total e por algumas nacionalidades 2021», <https://www.pordata.pt/municipios/populacao+estrangeira+com+estatuto+legal+de+residente+total+e+por+algumas+nacionalidades-101>.

- Pordata. 2023. «Valor acrescentado bruto da agricultura em % do PIB», <https://www.pordata.pt/portugal/valor+acrescentado+bruto+da+agricultura+em+percentagem+do+pib-3715>.
- Público. 2023. «Espécie de peixe única no mundo pode ter sido extinta no Mira, alerta Associação», October 20, <https://www.publico.pt/2023/10/20/azul/noticia/especie-peixe-unica-mundo-extinta-mira-alerta-associacao-2067366>.
- Quaresma, António. 2023. «Nossa terra, minha terra: conversas sobre a história social das lutas camponesas em Odemira», Oficina, São Luís, Odemira.
- Raimundo, Filipa. 2023. «Dealing with the authoritarian past». *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*, eds. Jorge M. Fernandes, Pedro C. Magalhães e António Costa Pinto. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192855404.001.0001>.
- Rosas, Fernando. 2019. *Salazar e os Fascismos*. 1.^a ed. Lisboa: Tinta-da-china.
- RTP Arquivos. 1991. «Projeto agrícola no Baixo Alentejo», 29-03-1991, <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/projeto-agricola-no-baixo-alentejo/>.
- Santos, Rui. 2004. «Economic sociology of the modern latifundium: economic institutions and social change in Southern Portugal, 17th-19th centuries», <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/352>.
- Silva, Luís. 2023. «As discórdias em torno das centrais fotovoltaicas em Portugal». *Análise Social*, 247: 270-293, <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2023247.04>.
- Trigueirão, Sónia. 2023. «Portugal está a ser usado como plataforma de auxílio à imigração ilegal – segurança interna». *Público*, <https://www.publico.pt/2023/03/31/sociedade/noticia/portugal-usado-plataforma-auxilio-imigracao-ilegal-2044357>.

11

Alimentar as cidades de modo sustentável e saudável é preciso: das hortas urbanas ao sistema alimentar metropolitano

Rosário Oliveira



Imagem 11.1 – Horta urbana na Alta de Lisboa (2016)

Foto: Rosário Oliveira.

Introdução

Imagine-se um território por humanizar, uma cidade por construir e um conjunto de exploradores à procura do sítio que melhor pudesse satisfazer as necessidades básicas de um assentamento humano – defesa, acessibilidade fluvial, acesso a água doce e solo fértil para produzir alimentos. Assim nasceu Lisboa e o seu *hinterland* (França 1980; Telles 1997; Araújo e Nascimento 2021).

Ao longo da história, as áreas de produção e o tecido urbano estabeleceram uma relação indissociável (Salvador 2024). O crescimento da população urbana conduziu sempre à necessidade de expansão das áreas produtivas, primeiro, numa lógica de proximidade, depois, remetendo-as para territórios progressivamente mais distantes até ao estabelecimento de um mercado alimentar global (Oliveira *et al.* 2023).

No caso de Lisboa, as hortas, as quintas e as cercas conventuais permitiram ao longo de séculos abastecer a cidade de frescos, determinando, em muitos casos, a morfologia urbana, ainda hoje presente em muitos topónimos (Salvador 2024; Araújo e Nascimento 2021). À função produtiva destes espaços associava-se o recreio e o culto de uma certa filosofia de saúde e bem-estar, sendo estes espaços também fundamentais para a cidade como espaços de cura, de celebração e de socialização.

À medida que a cidade se foi expandindo, muitas destas áreas produtivas foram sendo absorvidas por uma urbanização voraz que, nas décadas de 1950 e 1960 do século xx, teve de responder de forma rápida ao alojamento de uma população que chegava em massa, primeiro, dos campos de cultivo esgotados de um país que até então

existia sob uma matriz fortemente rural, depois, para alojar os refugiados das comunidades ultramarinas onde a nação se esgotou em guerras e sonhos imperialistas.

A velocidade de crescimento deste processo de urbanização não se compadeceu com as exigências de tempo e de recursos de um processo de planeamento e de ordenamento do território, deixando marcas incorrigíveis e comprometedoras para a projeção de uma cidade competitiva, equitativa e justa (Marat-Mendes *et al.* 2021).

Chegamos, assim, à falência do Estado Novo e ao 25 de Abril com uma franja significativa da população urbana de cariz marcadamente rural, a viver frequentemente em áreas periféricas e desfavorecidas, onde as hortas urbanas de génese espontânea começam a evidenciar-se como espaços de produção, complementar à parca economia de muitas famílias, estabelecendo a ligação cultural e identitária com um mundo rural que havia ficado para trás.

Estes espaços, que Gonçalo Ribeiro Telles procurou valorizar ao longo de décadas, perpetuaram-se nos interstícios urbanos, frequentemente em condições de reduzida salubridade ambiental e com ameaças para a saúde pública (Telles 1997).

É no decorrer da primeira década do século XXI que a Câmara Municipal de Lisboa investe significativamente na requalificação destes espaços produtivos, posicionando-os na estrutura ecológica municipal (CML 2012) e convertendo-os numa rede demonstrativa do princípio que o arquiteto-paisagista visionário sempre enfatizou: «[...] Em termos ecológicos devemos partir do princípio de que a cidade e o campo são faces diferentes de um mesmo sistema: uma não pode viver sem a outra» (Araújo e Nascimento 2021).

Contudo, pese embora a relevância das múltiplas funções desempenhadas pelos 21 parques hortícolas que em 2020 se integravam na cidade, torna-se fundamental acrescentar pensamento e reflexão crítica acerca de como poderá este centro de consumo alimentar urbano ser abastecido de forma sustentável e resiliente (Marat-Mendes *et al.* 2021). Desde logo, é necessário ampliar a escala do território e dos atores envolvidos neste desígnio de produzir, transformar, distribuir e consumir alimentos, pois não é suficiente pensarmos apenas nas áreas de produção intrincadas na malha urbana. É necessária uma nova perspectiva integrada e sistémica focada no sistema alimentar de uma cidade-região e compreender o seu funcionamento para o poder

planear enquanto pedra basilar de uma transição alimentar urgente, face aos desafios sociais dos sistemas urbanos, que têm vindo a assumir proporções alarmantes, agravados por um contexto multicrise, especialmente no período pós-pandémico (Oliveira 2022). Foi neste quadro de referência que, em 2023, foi elaborada a estratégia para a transição alimentar na Área Metropolitana de Lisboa – ETA-AML (Oliveira *et al.* 2023).

Mobilizar para a transição alimentar

A transição alimentar pode ser entendida como uma das componentes da transição para a sustentabilidade, através de um processo de transformação dos sistemas alimentares capaz de gerar cobenefícios para uma multiplicidade de atores e intervenientes traduzidos em impactos positivos para a economia, a saúde, o ambiente, o clima, a paisagem e a sociedade (López-Estébanez, Yacamán-Ochoa e Mata-Olmo 2022; Sonnino 2023; Oliveira *et al.* 2024).

Diversas estratégias e compromissos internacionais recomendam que essa transição esteja plenamente alcançada até 2030, contribuindo para: (i) os desígnios da neutralidade carbónica, da adaptação climática e da conservação da biodiversidade (Oliveira 2022); e (ii) o aumento do bem-estar físico e mental, em especial dos grupos mais vulneráveis da população (Moragues-Faus e Battersby 2021; Oliveira e Truninger 2022). Uma estratégia para a transição alimentar corresponde, assim, a um instrumento estratégico de base territorial e intersectorial que cobre explicitamente o planeamento dos sistemas alimentares, de modo sistémico, prosseguindo os princípios do ordenamento do território e do desenvolvimento e coesão territorial (Raja, Morgan e Hall 2017).

A ETA-AML pretende, assim, constituir-se como ponto de partida para a definição de uma política alimentar metropolitana capaz de integrar diversas políticas interatuantes, rumo a um sistema alimentar sustentável e resiliente. Inscrita nas atuais políticas e estratégias de âmbito regional, nomeadamente: (i) na estratégia regional de Lisboa 2030, em particular no seu segundo eixo prioritário dedicado à sustentabilidade ambiental e alimentar e à mitigação de riscos naturais; (ii) na estratégia regional de especialização inteligente (RIS3 LISBOA,

2021-2027), em particular nos domínios da especialização agroalimentar e da economia azul. É também garantido o alinhamento com estratégias políticas de âmbito nacional e europeu, nomeadamente com a estratégia do prado ao prato e a estratégia europeia da biodiversidade, no âmbito do Pacto Ecológico Europeu (2019), do Pacto Alimentar Urbano de Milão (2025) e da Declaração de Glasgow sobre Alimentação e Clima (2020).

Pelo seu carácter inovador, considera-se que esta estratégia poderá delinear um roteiro de atuação rumo ao princípio da justiça alimentar em que todos os cidadãos tenham acesso a uma alimentação saudável, segura e sustentável a partir de um sistema alimentar cujo funcionamento e metabolismo confira ao território uma maior qualidade e eficiência ambiental e socioeconómica, transformando-o numa paisagem alimentar de bem-estar. Converter esta estratégia em ação será uma forma de celebrar os 50 anos do 25 de Abril.

Neste capítulo fazemos uma breve análise da evolução dos principais conceitos e contextos políticos de uma suposta política alimentar desde o 25 de Abril de 1974 até à atualidade. Ampliamos a discussão desde as hortas urbanas até ao planeamento do sistema alimentar, dando a conhecer o sistema alimentar metropolitano de Lisboa e os princípios orientadores preconizados pela ETA-AML, cuja implementação está prevista até 2030.

50 anos de uma política alimentar sempre incompleta

O conceito de sistema alimentar é introduzido pela FAO em 2011, remetendo-nos para uma compreensão integrada das componentes biofísicas, económicas e sociais do território onde se produzem, processam, distribuem e consomem alimentos, sendo fundamental conhecer os *inputs* e *outputs* gerados pelo metabolismo inerente ao funcionamento de um sistema que interage com o ecossistema em que se encontra localizado. Até então, o desígnio de alimentar uma cidade era entendido numa perspetiva eminentemente sectorial, em que cada uma das dimensões era tratada em ministérios com propósitos muito distintos e que legislavam de modo independente e desarticulado. De forma simplificada, a produção como matéria da

agricultura e do sector primário, a transformação como objeto da indústria e do sector secundário e o consumo como assunto da saúde e, portanto, do sector terciário, a que veio mais tarde associar-se o âmbito da restauração e hotelaria, à medida que o turismo foi assumindo um peso determinante para o sector económico.

Se recuarmos cerca de cinco décadas, Portugal, antes da revolução, vinha a assistir, fruto de um pronunciado êxodo rural-urbano (Baptista 1995), ao abandono em massa dos territórios de produção agrícola desde os anos 50 do século XX, onde a agricultura de subsistência e os circuitos curtos espontâneos dominavam, como resultado de um mundo rural periférico, pouco desenvolvido e com elevados índices de pobreza. Surge, assim, o novo desafio de alimentar as cidades de maior dimensão, com uma população rural crescente, mal remunerada, a instalar-se nas suas periferias (Rolo 2017). Neste quadro de abandono do espaço rural e de crescimento pouco planeado do espaço urbano emergem as primeiras preocupações políticas relacionadas com a ocupação do solo, no que começava a desenhar-se como sendo um debate precursor da política de ordenamento do território, liderado por Gonçalo Ribeiro Telles, subsecretário de Estado do Ambiente no I, II e III governos provisórios (1974-1975), secretário de Estado do Ambiente e ministro de Estado e da Qualidade de Vida.

Ao exercer estes e outros cargos públicos, o arquiteto-paisagista Ribeiro Telles propõe diversos diplomas que já encerravam a ideia de estrutura de conservação e de produção da paisagem, deixando evidente a necessidade de assegurar a proteção dos solos, da água e do coberto vegetal. O primeiro destes diplomas (Decreto-Lei n.º 356/75) diz, precisamente, respeito à proteção dos solos de capacidade de uso A, B e C, o sistema de classificação antecessor da Reserva Agrícola Nacional (RAN) (Magalhães 2023).

É também neste período que se desenvolvem os primeiros esforços para a elaboração de uma política nacional de alimentação e nutrição que aliasse as questões da produção, comercialização e preços dos alimentos com as questões do acesso, qualidade do produto e literacia alimentar, através da formação do Centro de Estudos de Nutrição, em 1976 (Calvário e Castro 2022). Neste período, a interligação entre alimentação e agricultura incluía uma certa perspetiva ambiental e de ordenamento do território, tendo em vista o melhoramento do fundo de fertilidade do solo e os processos ecológicos vitais, frequentemente

exauridos pela erosão profunda causada pelas devastadoras campanhas do trigo (Avilez 2015).

Do ponto de vista do direito à alimentação, até aos anos 1980 esta era uma competência direta do Estado, no sentido de garantir o abastecimento alimentar a toda a população através de aumentos de produção de apoio à agricultura familiar, da subsídioção do cabaz de alimentos e da intervenção direta do Estado na organização do sistema agroalimentar, enquanto prioridades para os decisores políticos. Contudo, tal direito não foi consagrado na Constituição da República de 1976 nem em nenhuma das suas sete revisões subsequentes.

O programa do XI Governo (1983-1985) avança com a elaboração de uma política de alimentação e nutrição que passa a focar-se apenas nas questões «do acesso físico e económico a alimentos nutricionalmente adequados e seguros e da educação alimentar» (Calvário e Castro 2022). Não obstante, com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, em 1986, a agricultura perde relevância, por conta dos efeitos da política agrícola comum (PAC), e a alimentação é remetida para a política de saúde.

Com um mundo rural em progressiva perda demográfica, as opções para financiamento da produção agrícola concentraram-se paulatinamente na agricultura mais competitiva e industrializada, desmantelando-se o papel da agricultura familiar, neste período ainda maioritária no país, inclusivamente nos perímetros rurais e periurbanos das grandes cidades.

Nos anos 1990 assiste-se a um processo de expansão urbana acelerada e ao início de uma especulação imobiliária sem precedentes, levando a uma sobrevalorização do solo urbano em detrimento do solo rural (DGT 2019). Este fenómeno contribui para uma persistente separação entre a agricultura e a alimentação, ainda que no contexto da PAC comecem a surgir os conceitos de multifuncionalidade da agricultura, associada aos riscos inerentes a uma industrialização da produção alimentar, com consequências para a saúde pública, apesar de serem outras as prioridades dos governos vigentes. Neste período, o debate acerca das dimensões territoriais, ambientais e sociais inerentes à produção agrícola estava circunscrito ao conceito de horta urbana, num misto de cumprimento das necessidades de autoabastecimento das populações mais desfavorecidas e da procura

de recreio por parte de uma população urbana, ainda com uma forte identidade na cultura rural.

Apenas em 1997, quando é apresentado o Plano Verde de Lisboa, coordenado por Telles, se inclui no capítulo 4, «Estrutura verde periurbana», um ponto intitulado «Recuperar a agricultura na região de Lisboa» (Telles, 1997, 157), evidenciando-se como os espaços de produção e de conservação deveriam andar sempre associados. Neste ponto refere-se ainda que «é indispensável a recuperação da agricultura na Área Metropolitana e Região de Lisboa como fonte de alimento, de água potável e de ar fresco e ainda contributo importante para a beleza e diversidade das paisagens e sua utilização recreativa» (Telles, 1997, 157).

O Plano Verde de Lisboa prossegue com a indicação de cálculos das quantidades de carne, leite e hortícolas frescos e das respetivas áreas necessárias para alimentar uma população de 3 milhões de habitantes, num total de 76 000 ha necessários para a produção em agricultura intensiva e 684 000 ha para uma área de agricultura extensiva e de proteção ambiental. Depois de uma explanação acerca do contributo que os municípios da Grande Lisboa e da Península de Setúbal poderiam dar para o aprovisionamento alimentar da área metropolitana, o autor termina mostrando que «nas áreas metropolitanas a presença da ruralidade e da agricultura, que lhe dá suporte, é fundamental não só como espaço envolvente, mas como valor e atividade a integrar no todo metropolitano» (Telles, 1997, 158).

Em inícios da década de 2000, as abordagens à alimentação no âmbito da agricultura, ordenamento do território, ambiente e saúde prosseguem de modo isolado, destacando-se a afirmação do sector da saúde, sendo em 2000 criada a Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar, que viria a dar lugar à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) e, em 2011, criado o Programa Nacional de Promoção da Alimentação Saudável (PNAS), sob tutela da Direção-Geral da Saúde.

Conforme foi referido anteriormente, é também em 2011 que a FAO apresenta o relatório «Food, agriculture and cities», onde é recomendada a utilização do conceito de sistema alimentar, que em Portugal teve eco com os primeiros estudos para o planeamento do sistema alimentar da Área Metropolitana de Lisboa (Cardoso 2017; Oliveira 2014), a par de outros trabalhos que procuraram influenciar

o debate no sentido sistémico da alimentação. A partir de 2015, esta temática começa a integrar o discurso político do XIX Governo (2015-2019), sendo retomados os objetivos de abastecimento alimentar por via de uma estratégia para o sucesso de uma política de saúde em que o Estado deverá ter um papel crucial em garantir o acesso à alimentação adequada, nomeadamente através da restauração coletiva e da promoção de mercados de proximidade, perspetivada numa lógica programada de coesão territorial e de ligação urbano-rural (Calvário e Castro 2022).

Aparentemente, a agricultura retorna à política alimentar, ainda que seja muito discreto o impacto desse discurso político em termos de planeamento do sistema alimentar e praticamente ausentes os objetivos de o integrar no ordenamento do território, como um garante da salvaguarda dos solos agrícolas e das funções ecológicas a longo prazo.

Em 2017, é aprovada a Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável (EIPAS), a primeira política nacional para a alimentação e nutrição, cuja principal novidade é estabelecer como objetivo a elaboração de estratégias locais para a promoção de uma alimentação saudável através do estabelecimento de protocolos de colaboração com os municípios. Em 2018, é criado o Conselho Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional (CONSANP), enquanto plataforma interministerial e de participação da sociedade civil. No seguimento, é aprovada, em 2021, a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSANP), que pretende garantir uma atuação integrada rumo à transição para sistemas alimentares e nutricionais sustentáveis, saudáveis, inclusivos e resilientes, de acordo com quatro eixos: integração das políticas e governança; grupos vulneráveis, saúde e nutrição; bom funcionamento da cadeia alimentar; e comunicação. A reforçar esta perspetiva do consumo, a Comissão Europeia apresenta, em 2023, o relatório «Towards sustainable food consumption. Promoting healthy, affordable and sustainable food consumption choices. An evidence review report and policy recommendations by the EU Scientific Advice Mechanism (SAM) on Sustainable Food Consumption» (European Commission 2023a).

Pese embora a relevância da evolução desta abordagem à alimentação por via da saúde e da nutrição, ou seja, pelo foco no consumo alimentar, em termos práticos continua totalmente descolada da

perspetiva da produção, enquanto atividade agrícola, com uma ancoragem territorial e ambiental e numa perspetiva sistémica, o que se traduz numa visão relativamente redutora quando se fala de alimentação saudável e de segurança alimentar, pois a qualidade dos alimentos está fortemente dependente do funcionamento e da qualidade do sistema alimentar como um todo.

Também em 2023, a Comissão Europeia apresenta o programa «Food 2030» (European Commission 2023b), que estabelece uma visão para a investigação e inovação, abrangendo todo o sistema alimentar, ligando vários sectores, desde a produção primária (da terra e da água) à transformação de alimentos, ao retalho e à distribuição, à embalagem, aos resíduos e à reciclagem, aos serviços alimentares e ao consumo. Esta visão associa agentes e atividades de investigação e inovação em diferentes áreas e disciplinas para encontrar respostas a desafios interligados e prementes. Da sua ambição destaca-se o reforço da interface ciência-política-sociedade para melhorar a coerência e o alinhamento das políticas de investigação e inovação e de governação relevantes para a transição dos sistemas alimentares.

Na tentativa de colmatar esta falta de articulação entre os sectores públicos que atuam sobre o sistema alimentar em Portugal e de responder à ambição plasmada no programa europeu «Food 2030», a FoodLink – Rede para a Transição Alimentar na Área Metropolitana de Lisboa tem vindo a fomentar este debate à escala regional, procurando soluções para o planeamento do sistema alimentar integrado e intersectorial, no contexto regional, enquanto interface com as escalas locais, inter-regionais e nacional. É no seio desta rede que é identificada a prioridade de elaboração da ETA-AML para definição de um referencial estratégico e de um plano de ação 2014-2030 (Oliveira *et al.* 2023), que agora se apresenta.

O sistema alimentar metropolitano

A Área Metropolitana de Lisboa (AML), com uma área de cerca de 3000 km² (2994 km²), contém cerca de um terço da população nacional, ou seja, 2 871 133 milhões de habitantes, correspondente a um aumento de 1,7% na última década, e gera um pouco mais de um terço do produto interno bruto do país, o que corresponde

a 76 404,630 euros em 2021 (INE 2021). O sistema alimentar metropolitano inclui o território de 18 municípios, caracterizado por um conjunto de atividades económicas associadas à produção de alimentos, que decorrem do uso e ocupação do solo agrícola em cerca de 38% do seu território, ou seja, em 1140 km², cujo valor económico da produção agrícola padrão é de 313 milhões de euros em 2019, a que se junta a receita gerada pela pesca, no valor de cerca de 51 milhões de euros. No total, o sector produtivo envolve cerca de 16 000 trabalhadores, sendo 9500 mão de obra familiar nas explorações agrícolas, 5200 mão de obra agrícola não familiar e 1371 pescadores oficialmente registados.

Do total da área utilizada para produção alimentar em contexto terrestre, 16% encontram-se em contexto de Reserva Agrícola Nacional. Relativamente à aptidão edafomorfológica da região, apenas 7,5% correspondem a classes elevada e muito elevada para culturas de regadio e 12,5% à classe elevada e muito elevada para culturas de sequeiro.

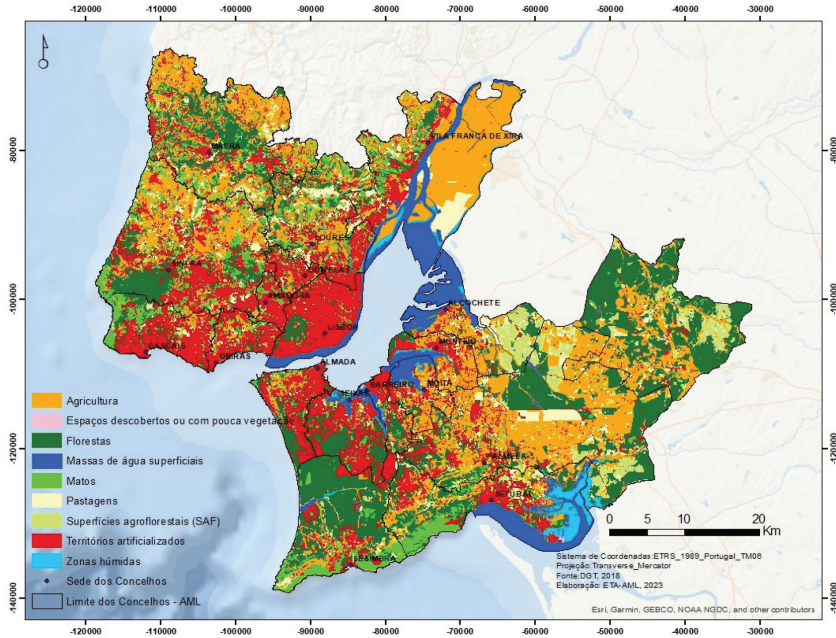
Esta constatação torna evidente que mais de metade do sistema de produção metropolitano poderá corresponder a áreas com aptidão edafomorfológica moderada ou condicionada à agricultura, o que se traduz em eventuais constrangimentos em termos de ordenamento do território e de impacto ambiental sobre os recursos naturais, nomeadamente no que se refere ao estado de conservação do solo, da água e da biodiversidade.

Por outro lado, tendo em conta a dimensão populacional e o universo de consumidores, que poderá ascender a 21 milhões por ano, se considerarmos a população residente e a visitante, uma correta gestão do sistema produtivo alimentar de proximidade poderá traduzir-se em ganhos significativos em termos de energia e de emissões de carbono e de outros gases com efeito de estufa, assim como no aumento do acesso a alimentos frescos, mais saudáveis e sustentáveis, gerando novos modelos de negócio com impacto positivo na economia, já que o contributo do valor acrescentado bruto (VAB) do sector primário na região é de apenas 0,4%.

Como tal, as áreas com uso e ocupação agrícola (figura 11.1), onde se localiza um total de cerca de 200 000 prédios rústicos cadastrados, se instalam cerca de 6400 explorações agrícolas em, aproximadamente, 91 000 ha de superfície agrícola utilizada (SAU), com uma superfície média por exploração de 14 ha de SAU, deverão ser planeadas de

modo a assegurar as soluções de compromisso que melhor sirvam a região na perspetiva do seu desenvolvimento sustentável e resiliente.

Figura 11.1 – Carta de uso e ocupação dos solos



Fonte: DGT 2018.

É de notar que a área de SAU em modo de produção biológica é de apenas 1% do total da área da AML, onde se incluem 826 produtores certificados (animais e vegetais) e 345 em fase de preparação para certificação. Em 2019, a composição da SAU era de 43% de terras aráveis, 39% de pastagens, 18% de culturas permanentes e 0,25% de hortas familiares, evidenciando a relevância tanto da produção vegetal como animal.

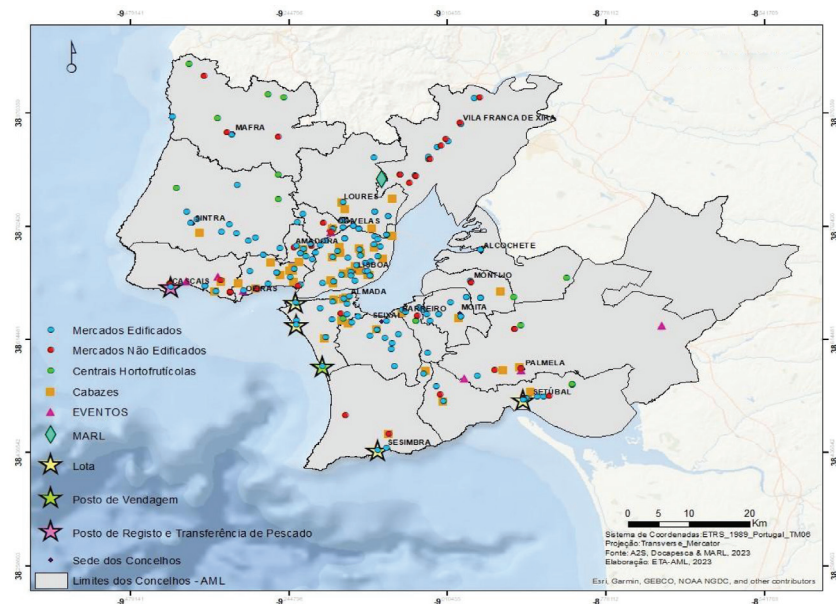
Por outro lado, o aprovisionamento alimentar dos consumidores deverá também ser planeado na perspetiva da seleção das culturas que melhor se adaptem ao contexto edafoclimático, tendo em conta tanto as alterações no clima e a necessária adaptação e resiliência das espécies agrícolas e pesqueiras como a tendência que se tem verificado no

aumento da especialização e profissionalização da produção alimentar ao longo da última década.

Os resultados do balanço alimentar, baseados em informação estatística oficial, sugerem que a AML tem uma produção que excede as necessidades da região no caso do tomate e da carne de suíno. O potencial de abastecimento para a sua potencial procura ultrapassa os 60% no caso do milho, do arroz e do peixe (fresco ou congelado). A região também produz, potencialmente, acima de 40% das suas necessidades de leite e vinho. Em menor escala, produz cerca de 20% das suas necessidades de batata e crustáceos e moluscos, cerca de 17% da carne de bovino e 14% de pera. Não existem dados desagregados que permitam quantificar a produção de hortícolas.

Segundo informação disponibilizada no âmbito do projeto AML Alimenta (2023), estima-se que os circuitos de distribuição para venda de produtos alimentares (figura 11.2) incluem 217 mercados municipais, 63 pontos de entrega de cabazes alimentares, 35 eventos culturais, 4 lotas e 13 centrais hortofrutícolas.

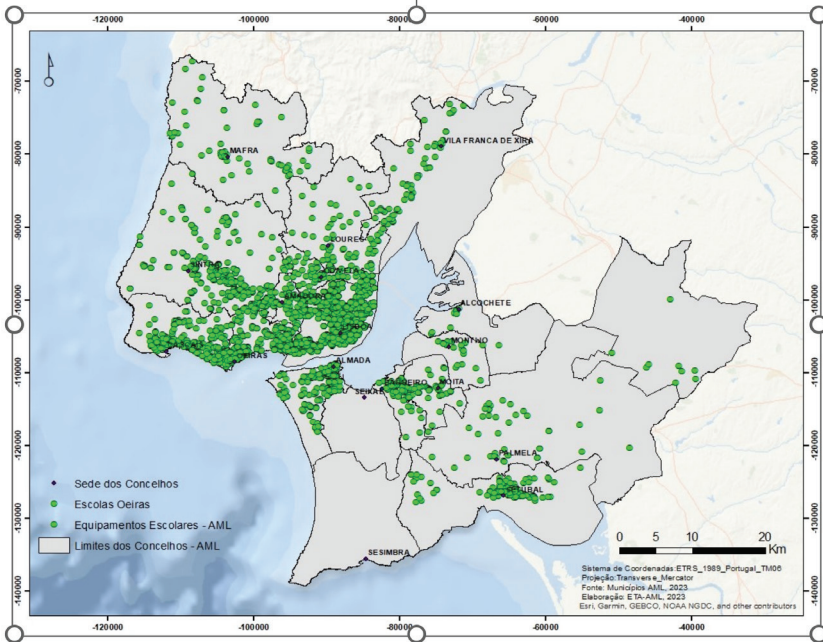
Figura 11.2 – Pontos de distribuição e venda de alimentos



Fonte: A2S, Docapescas e MARL 2023.

Relativamente ao consumo alimentar, para efeito de iniciativas-piloto que possam estabelecer uma relação direta com a produção, foram identificados 1904 estabelecimentos de ensino, do pré-escolar ao secundário (figura 11.3), cuja estimativa de refeições fornecidas é na ordem das 32,5 milhões por ano letivo (quadro 11.1).

Figura 11.3 – Localização dos equipamentos escolares na AML



Fonte: AML via câmaras municipais 2023.

Quadro 11.1 – Número máximo estimado de refeições a fornecer por ano letivo na AML

Número máximo estimado de refeições a fornecer, por ano letivo				
Totais municípios				
Nível de ensino	Pequeno-almoço	Almoço	Lanche	Total
Pré-escolar	232 906	4 596 410	1 957 678	6 786 994
Ensino básico	1 368 717	16 579 162	4 734 427	22 682 306
Ensino secundário	9948	2 889 183	27 888	2 927 019
Ensino profissional	252	46 106	1944	48 302
Total	1 611 823	24 110 861	6 721 937	32 444 621

Fonte: AML via Câmaras Municipais 2023.

Quanto ao desperdício alimentar, e tendo em conta o valor estimado para o desperdício alimentar médio nacional (183,6 kg/hab/ano) (INE 2020), o desperdício alimentar na AML relativo à sua população residente é de, aproximadamente, 517 000 t, das quais apenas 7% são encaminhadas para valorização nas três estações existentes na região.

Esta síntese baseia-se na informação oficial disponível, sendo o conhecimento do SAM ainda escasso para um exercício mais aprofundado de planeamento alimentar de base territorial que tenha em conta a enorme complexidade das interações e fluxos que decorrem das suas múltiplas componentes. Como tal, não é possível considerar com rigor as mais-valias que decorrem do seu enorme potencial para a geração de receita económica, para a saúde e bem-estar, e o contributo para o ordenamento do território e para a qualidade do ambiente e da paisagem.

Por outro lado, no que se refere à sua dimensão socioeconómica, foram mapeados 580 atores e 210 iniciativas, reconhecidos como relevantes para a transformação do sistema alimentar e, por conseguinte, para a transição alimentar regional, estando esse inventário ainda bastante incompleto. Não obstante, à luz do mapeamento efetuado, parece destacar-se uma maior dinâmica dos sistemas alimentares locais nos municípios de Mafra, Sintra, Loures e Lisboa, na Grande Lisboa, e Palmela e Sesimbra, na Península de Setúbal.

Tendo em conta o impacto económico e social de múltiplas e sequenciadas crises no acesso a uma alimentação adequada, considera-se que a ETA-AML deverá atender aos grupos menos favorecidos da população, com especial destaque para a população em idade escolar. Esta circunstância reforça a prioridade de planear, organizar e conectar os sectores da produção e do consumo em contexto de cantinas escolares, particularmente em áreas de maior vulnerabilidade socioeconómica, de modo a que as crianças e jovens possam ter, pelo menos, uma refeição saudável e sustentável por dia. Naturalmente, para além desta dimensão, considera-se relevante que estes produtos devam entrar na cadeia de distribuição grossista e retalhista e estender a função de aprovisionamento a mercados grossistas e retalhistas, bem como assumir a função de abastecimento direto de consumidores finais, por exemplo, através dos «cabazes», entregas diretas ao domicílio ou mesmo cooperativas de consumo ou eventos institucionais e comerciais.

De acordo com a ETA-AML, o planeamento dos sistemas alimentares locais que garantam uma alimentação mais saudável e acessível a todos os cidadãos deverá ser aplicado à maior área possível de produção disponível, o que poderá implicar a instalação de parques agroalimentares multifuncionais (PAM) que permitam assegurar uma parte significativa do abastecimento das entidades responsáveis pela preparação das refeições (*catering*), garantindo um preço justo para os produtores e para as empresas responsáveis pela preparação das refeições, o que se prevê ter de ser considerado ao nível de políticas públicas de âmbito nacional, regional e local, em articulação com o sector privado. Esta intervenção pública poderá ocorrer através de incentivos financeiros, tendo diversos atores do sistema alimentar como beneficiários, da criação de normas regulamentares aplicadas às dimensões da transição para a sustentabilidade e do ajuste de critérios associados às compras públicas alimentares ou outros mecanismos, procurando ultrapassar os constrangimentos decorrentes da legislação em vigor (Oliveira *et al.* 2023).

É de notar que a organização da produção parece ser fundamental para o sucesso da estratégia e será a forma mais eficaz de responder aos desafios criados. Uma produção organizada, para além da partilha de infraestruturas, meios de produção e apoio técnico, permite planificar de forma conjunta a produção em função das necessidades.

Complementarmente, do lado do consumo (sobretudo através da restauração privada e coletiva) é essencial que o diálogo seja estabelecido de forma coordenada, e não entre produtores e consumidores desarticulados entre si, assegurando-se que as diferentes tipologias de produtores possam ser consideradas, desde que cumpram os critérios de produção saudável e sustentável, nomeadamente para que possa fazer-se uso das diversas oportunidades de financiamento disponíveis.

Desafios e prioridades para a região

É amplamente reconhecido que às regiões, quer no sentido geográfico, funcional, político ou administrativo, cabe, cada vez mais, um papel fundamental no desenho e na implementação de políticas públicas que intermedeiam as agendas políticas europeias e nacionais e o seu impacto real local sobre os territórios e os cidadãos (Orsi, Cavaco e Gil 2022; Zasada *et al.* 2019).

Os estudos elaborados para a ETA-AML destacam, sobretudo, dois aspectos considerados relevantes: (i) a necessidade de integrar o planeamento do SAM nos instrumentos de ordenamento e gestão do território de âmbito regional e local; (ii) a urgência em aumentar e aprofundar o conhecimento sobre o SAM que permita uma maior eficiência da implementação da ETA-AML e dos objetivos da transição alimentar.

É de destacar o carácter inovador da ETA-AML relativamente a outras estratégias internacionais de planeamento do sistema alimentar a pelo menos três níveis: (i) surge numa perspetiva *bottom-up* no âmbito da FoodLink – Rede para a Transição Alimentar na AML, que identificou a necessidade da sua elaboração como prioridade no âmbito do plano de ação para o período de 2022-2023 e lhe conferiu uma orientação explícita para a ação, aplicada a toda a região; (ii) assume uma base territorial e a plena integração em políticas e estratégias regionais e nacionais em vigor; (iii) assegura uma dimensão participativa e colaborativa inerente a todas as fases de elaboração. Como tal, a ETA-AML pressupõe um processo coevolutivo em que será contemplada a atualização de informação, à medida que novo conhecimento for sendo produzido e ajustado à atuação, em função dos sucessivos resultados da avaliação e monitorização.

Tendo em conta que a ETA-AML prossegue uma abordagem multissectorial, multiescala e multiatores, entende-se que deverá ter um impacto positivo na recuperação da dinâmica de criação de riqueza e na coesão regional interna e externa, nomeadamente através de uma crescente dinamização entre os territórios urbanos, periurbanos e rurais, a par da economia azul. Simultaneamente, a ETA-AML constitui-se como uma oportunidade de integração de políticas sectoriais, como as que se relacionam com o território, a economia, a saúde, a agricultura e o ambiente, criando oportunidades e sinergias com efeitos na inovação e na competitividade territorial, nomeadamente no contexto do quadro de financiamento 2021-2027 e nos desafios estabelecidos para 2030-2050, em especial no quadro do Pacto Ecológico Europeu.

O planeamento do sistema alimentar metropolitano vem, assim, ao encontro da especialização produtiva que se observa no território da AML, nomeadamente nos serviços empresariais, no transporte, logística e distribuição, na energia, no ambiente, na indústria

agroalimentar, na educação e na saúde. Como tal, entende-se que o incremento de cadeias de valor a partir da produção, transformação, distribuição, consumo e tratamento de resíduos alimentares se constitui como uma abordagem inovadora ao território onde decorrem as dinâmicas próprias dos sistemas alimentares locais e regional, com impacto positivo sobre a sustentabilidade e resiliência da região no contexto das alterações climáticas.

Neste contexto, a ETA-AML terá também um papel relevante na concretização do referencial estratégico do Plano Metropolitano de Adaptação às Alterações Climáticas (PMAAC-AML), nomeadamente no que se refere aos objetivos sectoriais de adaptação dos sectores agrícolas, florestais e agroalimentares, em termos vegetais e animais, e se promovem os circuitos de aprovisionamento e abastecimento alimentar de proximidade entre produtores e consumidores, com base na conservação e sustentabilidade dos recursos do solo, água, biodiversidade e paisagem. O PMAAC-AML inclui ainda agendas para as quais a implementação da ETA-AML está orientada, como é o caso das agendas metropolitanas sectoriais de adaptação da economia, energia e segurança energética, recursos hídricos, saúde humana, zonas costeiras e mar.

Por sua vez, no âmbito da estratégia de especialização inteligente (RIS3 Lisboa 2021-2027), foram considerados os dois domínios de especialização dedicados ao agroalimentar e à economia azul, onde se reconhece a necessidade de incrementar o apoio na investigação, na inovação e na tecnologia, especialmente articulada com o sector empresarial que atua nas diversas dimensões do sistema alimentar metropolitano, em terra e no mar, como peça fundamental na transformação económica da região e no assegurar de uma alimentação segura, justa e sustentável para todos. Neste contexto, o domínio agroalimentar surge muito interligado com o da economia azul, nomeadamente no que se relaciona com o sector da pesca e da transformação de pescado na indústria agroalimentar. Também a relação com o turismo e a gastronomia é enfatizada, especialmente no acréscimo de valorização da gastronomia metropolitana e local, por via do canal HORECA.

O sistema alimentar metropolitano corresponde a um contexto de enorme complexidade e interações sistémicas relativamente ao qual nunca foi efetuado um exercício de planeamento com o objetivo

de o relacionar com as políticas públicas, o conhecimento e a ação, no sentido de o tornar mais eficiente, produtivo e sustentável. A presente ETA-AML, para além de ter identificado múltiplas lacunas de informação e conhecimento, tal como já foi anteriormente referido, constitui-se como a primeira oportunidade de coligir a informação disponível, elaborar um diagnóstico e estabelecer as prioridades de intervenção, ou seja, a visão para as metas que se pretende alcançar em 2030, os objetivos e as ações para dar início a um processo de transição alimentar consciente, abrangente, participado e duradouro.

Desde logo, entende-se prioritário que a atuação coordenada a partir de uma visão estratégica tenha em consideração:

- a necessidade de investir em conhecimento e investigação para um domínio mais aprofundado do sistema alimentar regional e da sua interdependência com a bacia alimentar que aprovisiona a região, tanto a nível inter-regional como nacional e internacional, tendo em vista uma transição alimentar mais rápida e eficiente;
- a criação de novos modelos de negócio e a modernização dos atuais, tendo em vista o aumento do peso da receita no PIB regional, do VAB (agrícola e agroalimentar) e a criação de emprego em todas as componentes do sistema alimentar regional;
- uma perspetiva clara de coordenação entre o ordenamento do território e a gestão dos recursos inerentes ao funcionamento sustentável do sistema alimentar, com especial destaque para o uso e ocupação do solo na relação com a aptidão ecológica e a pressão urbana;
- o aumento da área de SAU em modo de produção sustentável e a criação de soluções de certificação e rastreabilidade dos produtos que garantam a segurança alimentar e incluam as externalidades inerentes à gestão sustentável do SAM;
- o apoio técnico e financeiro às estruturas e aos processos que possam assegurar prioritariamente uma alimentação segura, saudável e sustentável aos grupos da população mais desfavorecidos, nomeadamente através de contratos-programa para fornecimento de refeições escolares e restauração coletiva ou da intervenção em mercados municipais e outras formas de comercialização de produtos alimentares de proximidade;

- o apoio técnico e financeiro à elaboração e implementação de estratégias para a transição dos sistemas alimentares locais e respetivas estruturas de governança que possam assegurar a avaliação e a monitorização da transformação desses sistemas e os impactos sobre a economia, a saúde, o ambiente e a sociedade.

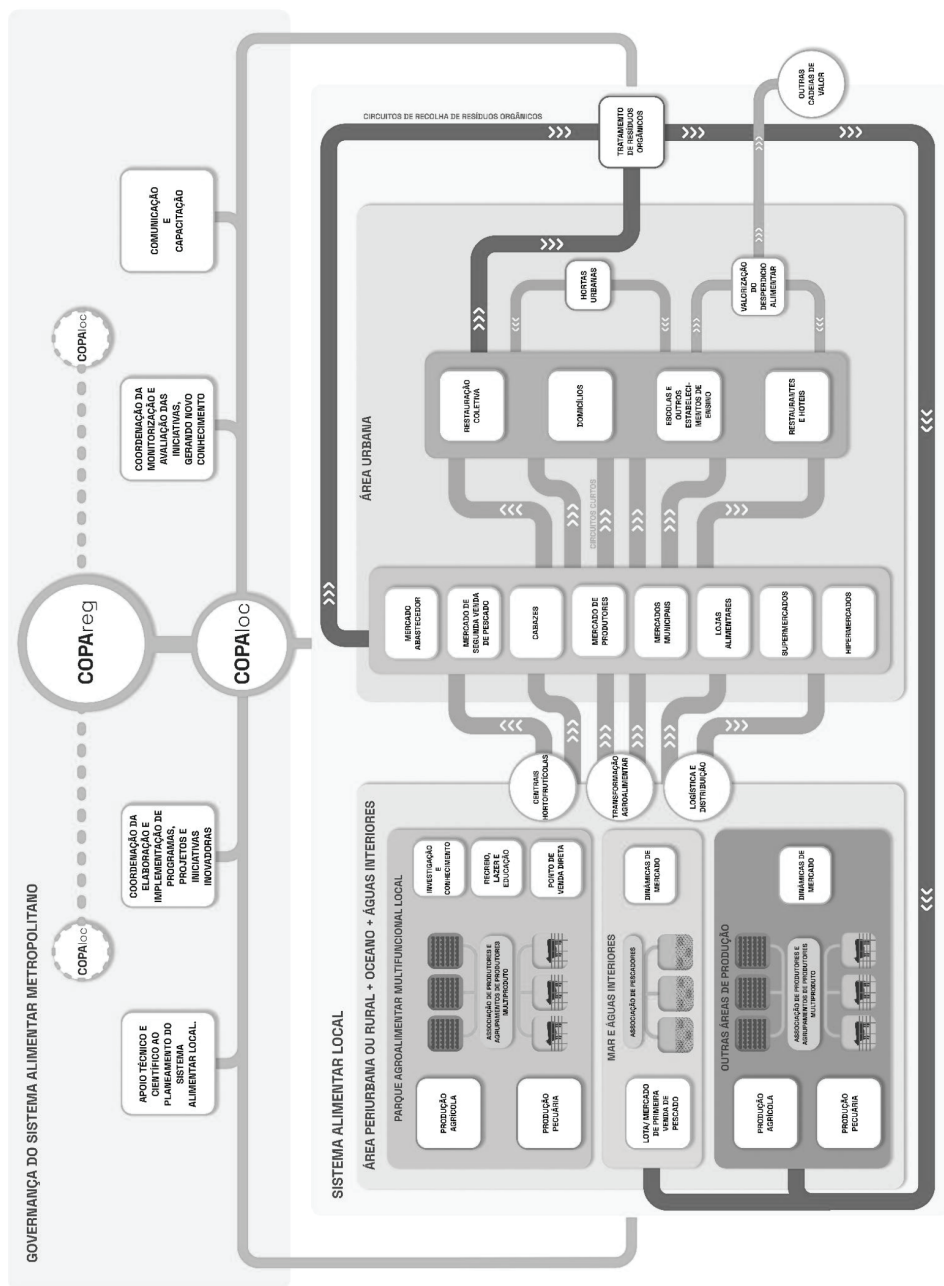
Protótipo de um sistema alimentar

O modelo ou protótipo do sistema alimentar metropolitano de base local (figura 11.4) corresponde à simplificação e representação esquemática dos fluxos e dinâmicas que os sistemas alimentares locais poderão gerar, contribuindo para um impacto positivo regional até 2030.

Deste modelo faz parte a articulação do contexto urbano e periurbano ou rural, a par da componente do mar, como as componentes fundamentais de organização do sistema alimentar numa perspetiva de coesão territorial. Como tal, entende-se que nas áreas urbanas se concentram os centros de consumo e que no meio periurbano ou rural se concentram as áreas de produção alimentar, a par da pesca, como centros de produção. Entre estes dois territórios decorre um conjunto de dinâmicas inerentes à produção, transformação agroalimentar, distribuição, consumo e tratamento e valorização dos resíduos orgânicos alimentares.

Como foi anteriormente referido, uma das componentes de produção poderá decorrer da constituição de parques agroalimentares multifuncionais, com funções produtivas, recreativas, educativas e de investigação, onde seja possível instalar pontos de venda diretos, ou mesmo restaurantes, planeados e dimensionados de modo a assegurar o aprovisionamento alimentar, prioritariamente de entidades de restauração coletiva ou inseridos em circuitos curtos de distribuição que os tornem acessíveis ao maior número possível de consumidores, especialmente dos grupos mais vulneráveis da população. Naturalmente, qualquer outra área de produção de carácter público ou privado deverá ser incluída na gestão do sistema alimentar local, mesmo que prossiga uma dinâmica própria de mercado, desde que se comprometa a produzir em modo sustentável e se articule com outras componentes do sistema alimentar de proximidade, nomeadamente no fornecimento de matérias-primas sustentáveis para as unidades de transformação

Figura 11.4 – Modelo de um sistema alimentar local e sua estrutura de governança



Fonte: Elaboração própria.

agroalimentar a operar na região ou na sua proximidade, se possível num raio de 30 km relativamente ao local de produção.

Todos os sistemas de recolha, tratamento e valorização dos resíduos alimentares orgânicos devem existir, ter capilaridade e estar plenamente articulados com os restantes sectores do sistema alimentar, de modo que se obtenham respostas eficientes em termos de economia circular, nomeadamente através do combate ao desperdício alimentar.

A governança de um sistema alimentar local poderá ser assegurada por um conselho de planeamento alimentar local (COPALoc), que poderá corresponder a múltiplas formas de organização e representação, e o conjunto dos COPALoc, que poderão ser acompanhados e apoiados por uma estrutura com competências semelhantes, o conselho de planeamento alimentar regional (COPAre), de âmbito regional, também ela passível de assumir múltiplas formas de organização e representação.

A visão estratégica que se considerou poder orientar a implementação de ações que dinamizem os sistemas alimentares locais e, por inerência, o sistema alimentar metropolitano é a seguinte:

Até 2030, pelo menos 15% do aprovisionamento alimentar da população residente na área metropolitana deverá ser assegurado localmente, tendo por base:

- modos de produção sustentáveis, onde se incluem a produção biológica, a produção integrada, a proteção integrada e a agroecologia;
- soluções inovadoras, nomeadamente no âmbito da gestão da água para regadio, na redução de fitofármacos, na conservação do solo e no balanço de nutrientes e na adaptação climática, eficiência energética e energias alternativas;
- redes de distribuição de baixo carbono e circuitos alimentares de proximidade que cumpram os critérios de inclusão e segurança alimentar;
- uma marca que identifique e diferencie os produtos e os agentes do sistema alimentar que se associem à implementação da ETA-AML;
- produtos certificados que estarão disponíveis e acessíveis para o consumo alimentar saudável e responsável, essenciais para a saúde e bem-estar de todos os cidadãos;

- a redução do desperdício alimentar em todos os sectores do sistema alimentar, articulando os excedentes com organizações que permitam a sua redistribuição junto de grupos desfavorecidos;
- o tratamento e a valorização dos resíduos orgânicos alimentares numa lógica de circularidade;
- a oferta de programas de capacitação para a transição alimentar a todos os atores do sistema alimentar;
- o aumento da literacia alimentar, investindo prioritariamente na população em idade escolar;
- a criação de oportunidades de recreio e de turismo gastronómico e cultural no território metropolitano, enquanto iniciativa inovadora que contribui para a valorização socioecológica e económica regional e para o fortalecimento das sinergias urbano-rurais;
- o aumento da cultura institucional no reforço de sinergias a nível intersectorial e da pluralidade na dimensão participativa entre as diversas escalas de atuação.

De acordo com a visão estratégica estabelecida, tendo em conta a missão para alcançar os desígnios da transição alimentar na AML até 2030, foram identificados seis eixos de atuação, que resultam em 15 objetivos gerais, 17 objetivos operacionais e 18 ações, que constituem o plano de ação.

É de notar que este referencial estratégico pretende, sobretudo, apontar orientações e caminhos possíveis, de modo aberto, flexível e inspirador, convidando à criatividade por parte de todos os intervenientes que o desejem converter em ação. O facto de propor um universo de 18 ações não implica qualquer limitação, tão-só pretende destacar aquelas que poderão ser prioritárias para a implementação de projetos-pilotos capazes de assegurar uma alimentação saudável e sustentável para todos os cidadãos.

Notas conclusivas

À luz da retrospectiva apresentada sobre a evolução de uma suposta política alimentar nacional, sempre incompleta ao longo dos últimos 50 anos, entende-se, pois, que a ETA-AML se afirma como ferramenta inovadora quer no conceito, quer na ambição e abordagem prosseguida, admitindo-se que a sua implementação e monitorização poderão constituir-se como um ensaio para, finalmente, ao fim de cinco décadas, se colmatar o desfazamento entre a alimentação enquanto política de saúde, na perspetiva do consumidor, a alimentação enquanto política agrícola, na perspetiva do agricultor/ produtor, e a total ausência da alimentação enquanto sistema alimentar, na perspetiva do planeamento e da gestão do território, da economia e do ambiente, a partir de uma atuação sistémica, integrada e intersectorial que se afigure como a génese de uma nova política pública vinculada, não à alimentação *sensu stricto*, mas também à transição alimentar, *senso lato*. Esta será, porventura, uma forma de retomar o que chegou a ser esboçado no espírito da Revolução de Abril.

Bibliografia

- Araújo, Daniela e Mário Nascimento. 2021. *Os Passeios às Hortas*. In *Hortas de Lisboa*, eds. Daniela Araújo, e Mário Nascimento. Lisboa: Museu de Lisboa, EGEAC, E.M.
- Avilez, Francisco. 2015. *A Agricultura Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Baptista, Fernando Oliveira. 1995. «Agriculture, rural society and the land question in Portugal». *Sociologia Ruralis*, 35, n.º 3-4.
- Calvário, Rita, e Irina Castro. 2022. «A questão alimentar em Portugal: (des)encontros entre políticas públicas, alternativas alimentares cidadãs e a agricultura familiar». *Análise Social*, LVII, 3.º, n.º 244: 570-593.
- Cardoso, Andreia Saavedra, *et al.* 2017. «Mapping the Lisbon potential foodshed in Ribatejo e Oeste: a suitability and yield model for assessing the potential for localized food production». *Sustainability*, 9, 2003, <https://doi.org/10.3390/su9112003>.
- CML. 2012. «Plano diretor municipal». Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- Direção-Geral do Território. 2019. *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Mudanças Críticas e Tendências Territoriais*, <https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/pcat/pcatsite/>.
- European Commission. 2023a. «Towards sustainable food consumption. Promoting healthy, affordable and sustainable food consumption choices. An evidence review report and policy recommendations by the EU Scientific Advice Mechanism

- (SAM) on Sustainable Food Consumption», https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/scientific-support-eu-policies/group-chief-scientific-advisors/towards-sustainable-food-consumption_en.
- European Commission. 2023b. «Food 2030 policy framework», https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/environment/bioeconomy/food-systems/food-2030_en#timeline.
- FAO. 2011. «Food, agriculture and cities. Challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world», <https://openknowledge.fao.org/items/ba3610c0-25d8-41b7-ac72-2f3914290ec1>.
- França, José-Augusto. 1980. *Lisboa. Urbanismo e Arquitetura*. Lisboa: Instituto da Cultura e Língua Portuguesa, Ministério da Educação.
- INE, 2020. Estatísticas do Desperdício Alimentar. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE, 2021. Contas Nacionais Anuais: Resultados Finais 2021. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- López-Estébanez, Nieves, Carolina Yacamán-Ochoa, e Rafael Mata-Olmo. 2022. «The multifunctionality and territoriality of peri-urban agri-food systems: the Metropolitan Region of Madrid, Spain». *Land*, 11, n.º 4, 588, <https://doi.org/10.3390/land11040588>.
- Magalhães, Manuela Raposo. 2023. «Ordenamento do território e paisagem. Entre Estocolmo e a atualidade». In *50 Anos de Políticas Ambientais em Portugal. Da Conferência de Estocolmo à Atualidade*, org. Luísa Schmidt. Porto: Edições Afrontamento.
- Marat-Mendes, Teresa, João Cunha Borges, Ana Mélice Dias, e Raul Lopes. 2021. «Planning for a sustainable food system. The potential role of urban agriculture in Lisbon Metropolitan Area». *Journal of Urbanism*, 14, n.º 3: 356-386, <https://doi.org/10.1080/17549175.2021.1880960>.
- Moragues-Faus, Ana, e Jane Battersby, 2021. «Urban food policies for a sustainable and just future: concepts and tools for a renewed agenda». *Food Policy*, 103, <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102124>.
- Oliveira, Rosário. 2014. «O sistema alimentar urbano da Área Metropolitana de Lisboa: análise e diagnóstico. Projeto ANATOLE». FCSH-UNL, http://e-geo.fcsh.unl.pt/sites/default/files/dl/site2014/RelatorioANATOLE_print.pdf.
- Oliveira, Rosário. 2022. «FoodLink – A network for driving food transition in the Lisbon Metropolitan Area». *Land*, 11, <https://doi.org/10.3390/land11112047> <https://www.mdpi.com/2073-445X/11/11/2047/htm>.
- Oliveira, Rosário, coord., et al. 2023. *Estratégia para a Transição Alimentar na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa e Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Oliveira, Rosário, et al. 2024. «Strategizing regional food systems as pathways towards sustainability transitions: the case of Lisbon’s Metropolitan Area. Proceedings of the XI AESOP Sustainable Food Planning Conference ‘Building Movement, Achieving Transformation’», Brussels and Ghent (Belgium), 19 th to 22 th of June 2024.

- Oliveira, Rosário, e Maria João Morgado. 2016. «Planning the urban food system of the Lisbon Metropolitan Area. A conceptual framework». In *Agriculture in an Urbanizing Society: Proceedings of the Sixth AESOP Conference on Sustainable Food Planning, «Finding Spaces for Productive Cities», November 5-7, 2014, Leeuwarden, the Netherlands*, ed. Rob Roggema. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Oliveira, Rosário e Mónica Truninger. 2022. *Transição Alimentar na Área Metropolitana de Lisboa. A Rede Metropolitana de Parques Agroalimentares. E-book*. Lisboa: ICS-ULisboa, <http://icsfoodhub.net/2022/02/08/publicacao-do-livro-a-transicao-alimentar-na-area-metropolitana-de-lisboa-rede-metropolitana-de-parques-agroalimentares/>.
- Orsi, Francesco, Cristina Cavaco, e Jorge Gil. 2022. «From territorial capital to regional design: a multidimensional model for territorial analysis and scenario evaluation». *Planning Practice & Research*, 39, n.º 1: 116-135, doi: 10.1080/02697459.2022.2120490.
- Raja, Samina, Kevin Morgan, e Enjoli Hall. 2017. «Planning for equitable urban and regional food systems». *Built Environment*, 43, n.º 3, <https://doi.org/10.2148/benv.43.3.309>.
- Rolo, Joaquim. 2017. *Rural: Rendimentos e Economias, Espaço e Agriculturas – Dois Ensaíos*. Lisboa: INIAV.
- Salvador, Mariana Sáchez. 2024. «A paisagem alimentar de Lisboa: espaços de produção, distribuição e comercialização alimentar nos séculos xx e xxi». Tese de doutoramento, Lisboa: Iscte-Instituto Universitário de Lisboa.
- Sonnino, Roberto. 2023. «Food system transformation: urban perspectives». *Cities*, 134, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.104164>.
- Telles, Gonçalo Ribeiro. 1997. *Plano Verde de Lisboa*. Lisboa: Edições Colibri.
- Zasada, Ingo, *et al.* 2019. «Food beyond the city – analysing foodsheds and self-sufficiency for different food system scenarios in European metropolitan regions». *Culture and Society*, 16: 25-35, <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2017.06.002>.

EM 2024 assinalam-se os 50 anos do 25 de Abril de 1974 e a consequente instalação do regime democrático em Portugal. As datas redondas prestam-se a balanços e tal faz ainda mais sentido quando se comemora uma revolução democrática. Juntando-se a muitas outras obras de análise sobre as ruturas, mudanças e continuidades na sociedade portuguesa publicadas este ano, o livro *50 Anos de Abril: Questões Ambientais, Sociais e Territoriais* tem justamente a particularidade de olhar para o país por via das questões ambientais e do ordenamento do território. Tendo em mente que a Constituição da República Portuguesa de 1976, aprovada pela Assembleia Constituinte saída das primeiras eleições livres e democráticas após o derrube do regime autoritário, foi profundamente inovadora ao consagrar, entre muitos outros direitos políticos, económicos e sociais, que «todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender», esta obra analisa o caminho percorrido nestas cinco décadas avaliando as mudanças concretizadas, as promessas por cumprir e os retrocessos subjacentes aos desafios socio-ecológicos da sociedade portuguesa. Com este livro, pretende-se também contribuir para o desenho e implementação de políticas públicas mais sustentáveis e resilientes, reforçando os princípios da democracia conquistados pelo 25 de Abril.



UIDB/50013/2020
UIDP/50013/2020
LA/P/0051/2020

